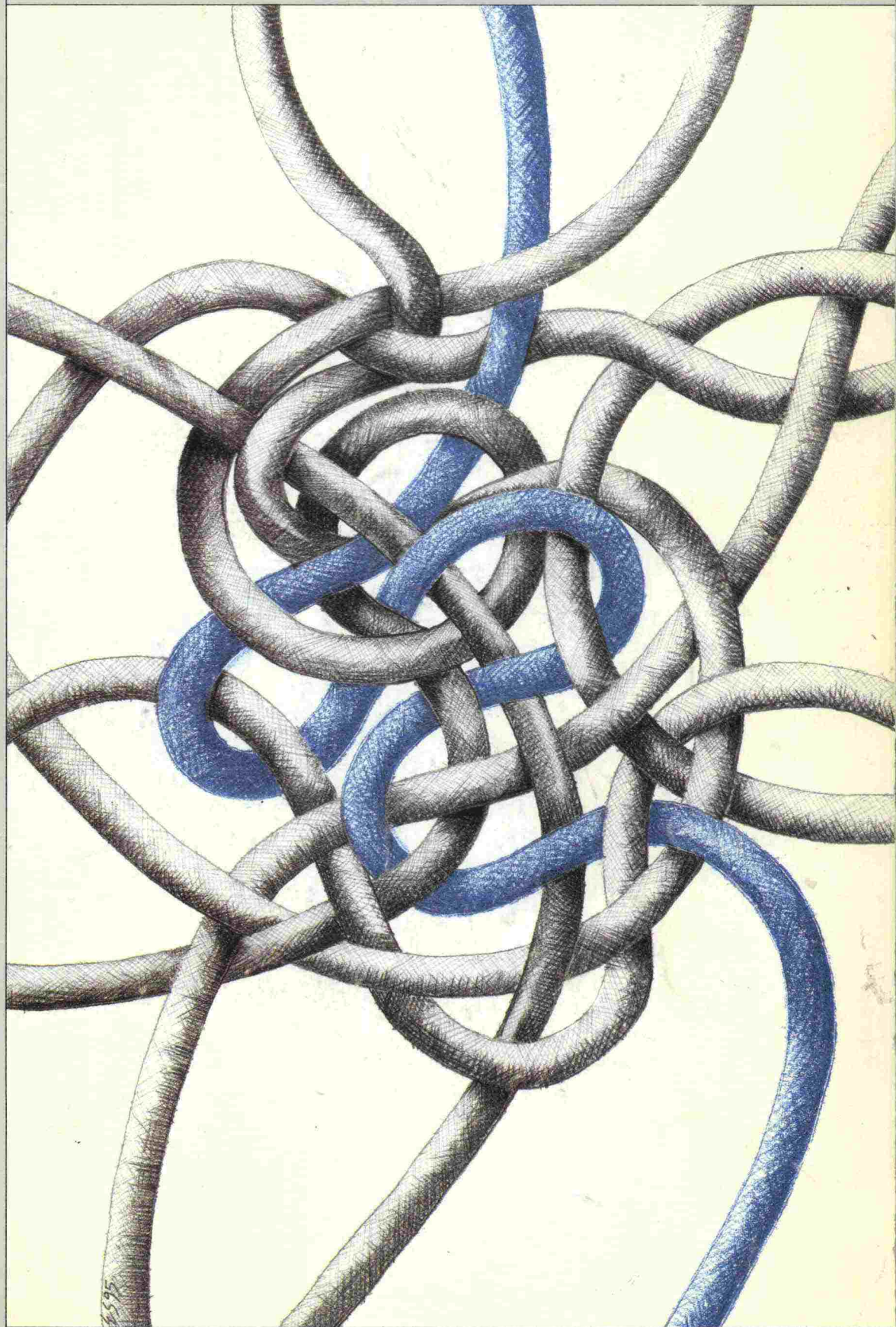


**Tielaitos**

# Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen



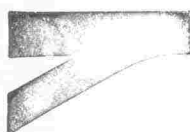
Tielaitoksen  
selvityksiä

25/1995

Helsinki 1995

Tielaitos  
Tienpidon suunnittelu

08 TIE1



Tielaitos  
Kirjasto

Doknro: 950844  
Nidenro: 951331



Tielaitoksen selvityksiä  
25/1995

## **Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen**

**Tielaitos**  
Keskushallinto, tienpidon suunnittelu

Helsinki 1995

ISSN 0788-3722  
ISBN 951-726-060-1  
TIEL 3200303  
Painatuskeskus Oy  
Helsinki 1995

Julkaisun kustannus ja myynti:  
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,  
painotuotepalvelut  
Telefax (90) 1487 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

**Tielaitos**  
Opastinsilta 12 A  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puh. vaihde (90) 148 721



Asiasanat vuorovaikutus, tienpidon suunnittelu

## TIIVISTELMÄ

Tämän artikkelikokoelman tarkoituksena on tuoda tuore yhteiskuntatieteellinen näkökulma tienpidon suunnittelun vuorovaikutuksen kehittämiseen. Artikkelien kirjoittajat tarkastelevat vuorovaikutusta kukin oman alansa näkökulmasta ja omien painotustensa mukaisesti.

Työ eteni prosessina siten, että artikkeliluonnosten valmistuttua kaikki kirjoittajat yhdessä tienpidon suunnittelu -yksikön henkilöiden kanssa osallistuivat kaksipäiväiseen seminaariin. Seminaarissa ideoitii ja pohdittiin yhdessä, mitä vuorovaikutus on ja mitä se merkitsee juuri tienpidon suunnittelun kannalta. Seminaarin jälkeen kirjoittajat viimeistelivät artikkelinsa.

Yhteistä kaikille kirjoittajille on vuorovaikutuksen ymmärtäminen laajasti yhteiskunnan ongelmanratkaisukyvyyn parantamisena. Vuorovaikutus ei siis ole esimerkiksi vain osa tielaitoksen selviytymisstrategiaa tai imagon luomista. Kyse on uudesta näkökulmasta suunnitteluun; teknisen suunnittelun ohella on tärkeää kyetä käsittelemään suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyviä ristiriitoja järjestelmällisesti. Jos tielaitos siis haluaa muuttaa toimintaansa, on ensinnäkin tiedostettava syvemmin nykykäytännön peruspiirteet ja vasta sitten valittava johdonmukaisesti kehittämissuunnitelma. Seuraavassa on poimittu eräitä keskeisiä teemoja artikkeleista, jotta töitä olisi helpompi hahmottaa.

**MMT Antti Leskinen** toteaa, että ammattikuntien käytäntöjen ja organisaatioiden toimintatapojen taustalla vaikuttavat maailmakuvat, vaikka niitä ei usein tiedosteta. Maailmankuvien pääperiaatteet on kuitenkin tunnettava, jotta kehittäminen olisi perusteltua ja johdonmukaista. Tästä näkökulmasta huomataan mm., että erilaiset vuorovaikutustavat ja organisaation vaihtoehtoiset toimintaperiaatteet liittyvät toisiinsa. Perinteisen byrokraattisen 'rutiiniorganisaation' on vaikea tarkastella kriittisesti toimintaansa ja rutiineja on vaikea muuttaa. Niinpä tällainen organisaatio tiedottaa suunnitelmista sekä kerää kansalaisilta ja eri tahoilta vain sellaista tietoa, jota sen rutiinit edellyttävät. Suunnittelu ja vuorovaikutus on suljettua.

Tykkänään toisenlaisiin peruslähtökohtiin nojautuu 'oppiva organisaatio'. Oppiva organisaatio kartoittaa yhteiskunnan arvoja sekä vaikuttaa niihin omalta osaltaan. Päätökset tehdään mahdollisimman moniarvoisen ja avoimen vuorovaikutuksen jälkeen. Tällaisen 'neuvottelun' tuloksena eri osapuolet tulevat paremmin tietoisiksi omista arvoistaan ja saavat sekä asiantuntijoilta että eri ryhmiltä tietoja kannanottojensa perustaksi. Tuloksena on moniarvoinen ja monipuolinen päätöksentekoaineisto. Siihen kuuluvat 'faktatietojen' ohella myös tiedot eri osapuolten yksimielisyyksistä ja erimielisyyksistä ja niiden perustelut. Tältä pohjalta virka- tai poliittisella vastuulla toimivat päättäjät voivat tehdä päätöksensä entistä perustellummin.

**Dosentti Terttu Pakarinen** tarkastelee aihetta suunnitteluteorioiden näkökulmasta. Nämä teoriat jaetaan proseduraaliseen, suunnittelun menetelmiä koskevaan sekä substantiaaliseen eli suunnittelun sisällön huomioonottavaan, ongelmakeskeiseen lähestymistapaan. Proseduraalisia ovat ns. rationalistinen ja inkrementaalinen suunnitteluteoria, joiden voidaan osoittaa olevan monien nykykäytäntöjen perustana. Substantiaalinen, sisällöllinen teoria käsittelee käytännöllisesti nyky-yhteiskunnan monitahoisia ja ristiriitaisia ongelmia etsien toimintamalleja, joilla ristiriitoja voidaan sovittaa. Vuorovaikutuksen pelisääntöjen järkevyyden nousee muun järjenkäytön rinnalle päätöksien hyväksyttävyyden perusteluina.

Pakarinen tarkastelee myös eräitä kaupunkimalleja ja pohtii kompleksisuusajattelua suunnittelussa. Toisen maailmansodan jälkeen vallinnut näkemys kokonaisvaltaisesta suunnittelusta murtui 70-luvulla. Seuranneen byrokraatia- ja

asiantuntijavaltaisuuskritiikin jälkeen on korostettu markkinaohjausta yhteiskunnan päätöksenteossa. 90-luvulla suunnittelua ja markkinaohjausta tai julkista ja yksityistä sektoria ei tulisi enää nähdä toisilleen vastakkaisina. *"Suunnittelu ei enää voi olla holhoavaa, kehitystä kädestä taluttavaa, vaan sen odotetaan olevan mahdollistavaa ja valtuuttavaa."* Maankäytön ja liikenteen suunnittelu olisi parhaimmillaan samanlainen prosessi. Sektorisuunnittelun ja budjettikilpailun tilalle Pakarinen perää älykkämpiä suunnittelu- muotoja.

**MMK Jari Paldanius** katsoo, että demokratian toteuttamista ja informaation välittämistä voidaan pitää osallistumisen perustavoitteina. Ratkaisevaa kuitenkin on tavoitellaanko vain valmiiden arvojen ja faktojen välittämistä vai mielletäänkö vuorovaikutus oppimisprosessiksi. Maallikot ja asiantuntijat välittävät kummatkin sekä arvoja että tietoja, minkä huomioonottaminen lieventää perinteistä jyrkkää kahtiajakoa näiden ryhmien välillä.

Strategisessa suunnittelussa tehdään runsaasti merkittäviä linjavalintoja, jolloin eri arvojen huomioonottaminen on tärkeää verrattuna teknisempään toteuttavaan suunnitteluun. Mitä ristiriitaisempi tilanne sitä tärkeämpää on, että eri tahot voivat olla mukana jo vuorovaikutuksen tavoitteiden asettamisessa. On tärkeää tiedostaa, että eri tavoitteet vaativat erilaisia osallistumistapoja. Esimerkiksi ristiriitojen sovittelu neuvottelemalla edellyttää erilaisia järjestelyjä kuin tiedottaminen ja asiantuntijayhteistyö. Artikkelissa täsmennetään vuorovaikutteisen eli osallistuvan suunnittelun käsitteitä tavoitteena edistää johdonmukaista osallistumistapojen valintaa.

Valtionhallinnon strategisessa suunnittelussa ovat nyt keskeisiä pulmia, että suunnitteluongelmaa ei täsmennetä, vaihtoehtoja ei ideoida ja vertailla, eri tahojen näemyksiä ei tuoda julki riittävän monipuolisesti ja suunnittelujärjestelmät ovat hajanaisia. Tämä aiheuttaa vaikeuksia ristiriitojen sovittelussa. Edustuksellisessa osallistumisessa on puolestaan keskeinen tavoite, että kaikki olennaiset tahot todella osallistuvat. Tämä on vaikea haaste perinteisille ja vakiintuneita intressitahoja suosiville komiteoille ja neuvottelukunnille. Artikkelissa esitetään suosituksia suunnittelukäytännön kehittämiseksi kohti entistä johdonmukaisempaa ja tehokkaampaa vuorovaikutusta.

**Dosentti Ilkka Ruostetsaari** hahmottaa nykyisen tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän keskeisiksi ongelmiksi ensinnäkin valtakunnallisen poliittisen ohjauksen heikkouden, toiseksi sidosryhmien koordinoinnin puutteet valtakunnallisesti, seudullisesti ja paikallisesti sekä kolmanneksi osallistumisjärjestelmän epätarkoituksenmukaisen organisoinnin. Ruostetsaari pohtii verkostoitumisen mahdollisuuksia koordinoinnin ja vuorovaikutuksen ongelmien ratkaisemiseksi.

Koordinointikeinot jaetaan yleensä kahteen ryhmään, rakenteellisiin sekä menettelytapojen standardisointiin perustuviin. Rakenteellisesta koordinoinnista yleisin on hierarkkinen koordinointi. Kun ennakoimattomia tapahtumia ilmenee, ne siirretään organisaation hierarkiassa ylemmälle portaalle, jolla on riittävä informaatio päätöksen tekemiseksi. Organisaatioiden väliset konfliktit ratkaistaan siirtämällä ne ensimmäiselle yhteiselle esimiehelle. Tällaiset poikkeusmenettelyt eivät toimi enää silloin kuin poikkeustapauksia on paljon, vaan organisaatio ylikuormittuu. Ratkaisuna on toiminnanvapauden lisääminen organisaation alemmilla tasoilla, mikä edistää myös muutosalttiutta. Verkosto-organisaatiota Ruostetsaari pitää moderneimpana koordinointikeinona, ja esittelee sitä koskevia tyypittelyjä. Olennaista on, että verkosto voi olla joko avoin tai suljettu tai jotakin tältä väliltä.

Verkostoihin on liitetty myös tiimityö. Tiimi- ja verkosto-organisaation eduiksi nähdään nopea oppiminen ja uudistuminen. Organisaatio ei ole enää saareke vaan solmukohta monitahoisessa yhteisen kehittelyn ja oppimisen verkostossa. Tällainen



sallimista. Haasteena on luoda organisaatioon sellaisia foorumeja, jossa erilaiset ajattelu- ja toimintatavat kohtaavat.

**Professori Perttu Vartiainen** lähtee aluetutkimuksen näkökulmasta ja korostaa maan rajojen ylittävän vuorovaikutuksen uudenlaista merkitystä. Nykyinen suunnittelujärjestelmä on luotu kansallisvaltioiden sisäiseen päätöksentekoon. Se ei ole riittävän avoin alueellisen vuorovaikutuksen kannalta. Myös Suomen korporatistinen<sup>1)</sup> yhteiskuntamalli vaikuttaa. Tienpidon suunnitteluunkin ovat vaikuttaneet erilaiset etupiirit ja niiden erilaiset alueelliset intressit. Vartiainen toteaa, että korporatistinen hyvinvointivaltio on kriisissä, ylikansallisten tekijöiden merkitys kasvaa ja toisaalta uusi paikallisuus voimistuu myös yhteiskunnan perusrakenteiden ylläpidossa. Globalisaatiosta on tullut *glokalisaatiota*. Paikkakunnat voivat kytkeytyä entistä itsenäisemmin suoraan rajan yli tukeutumatta keskushallintoon.

Uusi ohjelma-perusteinen aluepolitiikka korostaa hallinnonalan sisällä alue- ja piiriviranomaisten roolia ja paikallisviranomaisten vuorovaikutusta. Tästä voi muodostua kokeilujen kautta merkittävä oppimisprosessi esimerkiksi hallinnon sektorien ja yksityisen sektorin rajojen ylittämisessä. Vaarana on kuitenkin jääminen 'paikkakuntamarkkinointiin' yhteistyön asemesta.

Uudessa suunnittelutilanteessa todellisuuden teknisen hallinnan asemesta ratkaisevaksi nousee kommunikoinnin ja argumentoinnin kyky. Osallistumisen lisääminen vain osaksi nykysuunnittelua on riittämätöntä; tarvitaan uutta ristiriitojen säätelyjärjestelmää. Suunnittelun uusi tuleminen korostaa strategisen suunnittelun merkitystä, jossa myös erilaiset kansalaisjärjestöt ja liikkeet tulisi nähdä aidosti vuorovaikutuksen osapuolina. Julkisen hallinnon vaihtoehtoja eivät ole pelkästään yhtiöittäminen ja markkinaperiaate vaan myös verkostoituminen - yhteistyön eri muodot. Myöskään ns. yhtiötoveruus ei Vartiaisen mukaan tarkoita markkinoille alistaisuutta vaan sellaisten suunnitteluperiaatteiden hyväksymistä, jotka tähtäävät intressien ja toteutusorganisaatioiden läpinäkyvyyteen ja jatkuvaan vuorovaikutukseen.

1) Korporatismi tarkoittaa taloudellisia etujaan ajavien etujärjestöjen jatkuvaluonteista yhteistyösuhdetta julkisten viranomaisten kanssa ja tätä kautta vaikuttamista julkisen vallan käyttöön (Ks. Lumijärvi, I. 1987. Valtion piirihallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta. Hallinnon tutkimus 1/1987, s. 25-33.)

## SUMMARY

The purpose of this collection of papers is to introduce a modern social science perspective into the development of interaction in road management. The different authors approach interaction from their own professional viewpoints and with their own priorities.

In this cooperative writing process, the authors first produced drafts and then met with the staff of the Road Management Unit for a two-day seminar. The participants produced ideas and opinions on what interaction is and what it means for the planning of road management. After the seminar the authors revised their papers.

What all the authors have in common is that they understand interaction widely as an improvement of society's problem-solving skills. Hence, interaction will not just be part of FinnRA's coping strategies or image promotion. Instead, it will provide a new perspective to planning: apart from technical planning, it is important to be able to solve systematically the conflicts encountered in the course of planning and decision-making. If, therefore, FinnRA is willing to modify its way of functioning, it should first become profoundly aware of the basic characteristics of its current practices and only after that choose a developmental principle to be applied systematically. The following selection presents some of the central themes of the papers as a general introduction.

**MMT Antti Leskinen** points out that there are different world views underlying the practices and organizations of different professions, though people are seldom aware of this. We must, however, recognize the main principles of these world views to be able to develop things in a rational and systematic way. This recognition helps us to see, for example, that the different interactional styles and the alternative ways of functioning available to an organization are mutually related. A traditional bureaucratic 'routine organization' finds it difficult to evaluate its functioning critically and to change its routines. A routine organization of this kind publicizes its plans and tends to collect from citizens and different interest groups only the kind of information that is compatible with its routines. Planning and interaction thus make up a closed system.

A 'learning organization' is based on completely different premises. A learning organization explores society's values and contributes to them. The decisions are made after pluralistic and open interaction. As a consequence of such 'negotiation', the different parties become increasingly aware of their own values and willing to obtain information from both experts and different groups to be used as the basis of their policies. They hence have pluralistic and versatile material available for their decision-making. This material includes both factual information and information on the consensus or dissensus prevailing between the different parties as well as the underlying reasons for this agreement or disagreement. On the basis of this information, the official and political decision-makers are able to reach increasingly well-grounded decisions.

**Docent Terttu Pakarinen** approaches the topic from the viewpoint of planning theories. These theories can be divided into procedural ones, which deal with the planning methods, and substantial or problem-oriented ones, which take into account the content of planning. The procedural theories include the rationalistic and incremental planning theories, which demonstrably underlie many of the current practices. The substantial or content-oriented theories address in a practical way the manifold and contradictory problems of contemporary society, searching for operational models that could help to alleviate conflicts. The rationality of



interactional rules emerges as equal to the other kinds logic as a basis for the acceptability of decisions.

Pakarinen also discusses some urban models and comments on the complexity thinking in planning. The notion of integrated planning, which has prevailed since the Second World War, broke down in the 1970s. After the period of criticism levelled against bureaucracies and expert dominance that ensued, market control of societal decision-making has been emphasized. In the 1990s, planning and market control of the public sector and the private sector should no longer be seen as contradictory to each other. *"Planning should no longer be protective and patronizing, but rather commissioning and empowering."* Optimally, land use and traffic planning should be an integral process. Pakarinen points out that sectorial planning and budgetary competition should be replaced by more intelligent modes of planning.

According to **MMK Jari Paldanius**, practical democracy and the communication of information can be considered the basic goals of participation. The crucial question is, however, whether the goal is to communicate pre-defined values and facts or whether interaction is perceived as a learning process. Acknowledgement of the fact that lay persons and experts communicate both values and information will help to alleviate the strict dichotomy between these two groups.

Strategic planning includes many significant line choices, which means that it is important not to ignore values at the cost of the more technical implementation planning. The more contradictory the situation is, the more important it is that the different parties can participate at all stages, including the initial definition of the goals of interaction. It is important to recognize that different goals require different ways of participation. For example, mediation in conflicts by negotiating requires different arrangements than the propagation of information or expert collaboration. The author discusses in detail the concepts of interactive or participatory planning with the aim of facilitating systematic choice of the ways of participation.

At the present, strategic planning of public administration suffers from the following problems: the planning problem is not specified, different alternatives are not effectively produced and compared, the views of the different parties are not aired sufficiently, and the planning systems lack integration. This makes conciliation in conflicts difficult. The central goal of representative participation, however, is that all the essential parties really participate. This poses a notable challenge to the traditional committees and boards, which favour established interest groups. The author proposes some recommendations for developing the planning practice towards increasingly systematic and effective interaction.

**Docent Ilkka Ruostetsaari** points out that the central problems of the contemporary planning and decision-making system of road management are, firstly, the weakness of the control by state politics, secondly, the lack of interest group coordination at the state, regional and local levels, and, thirdly, inexpedient organization of the system of participation. Ruostetsaari discusses the possibilities of using networking as a solution to the problems of coordination and interaction.

The ways of coordination are generally divided into two categories: structural ones and ones based on procedural standardization. The most common type of structural coordination is hierarchic coordination. When unanticipated events occur, they are relegated to the top level of the hierarchy, which is sufficiently well informed to make a decision. Conflicts between organizations are solved by submitting them to the first common superior. If, however, there are many unexpected events, such exceptional procedures result in the organization being overburdened. One solution would be to increase the freedom to act at the lower levels of the organization,

which will promote willingness to change. Ruostetsaari considers the network model the most modern method of coordination and presents some network typologies. The essential point is to keep the network open.

Networks usually imply team work. The advantages of team and network organizations include quick learning and renovation. The organization is no longer an isolated island, but a node in a complex network of cooperative development and learning. The head of a network organization has to allow scope for diverse thinking and a critical assessment of the operational principles. It is a challenge to create intraorganizational forums to serve as meeting-places for the different ways of thinking and acting.

**Professor Perttu Vartiainen** introduces the viewpoint of regional research and emphasizes the new significance of international interaction. The contemporary planning system was originally intended for the domestic decision-making of nation states. It is not sufficiently flexible for trans-regional interaction. The corporatist<sup>1</sup> societal model of Finland is also significant. Road management planning has been influenced by different interest groups and their different regional priorities. Vartiainen points out that the corporatist welfare state is undergoing a crisis: supranational factors are becoming increasingly significant and a new kind of locality thinking is gaining ground in the maintenance of the basic structures of society. Globalization has become **glocalization**. Localities can now establish independent connections across the state boundaries without relying on the central government.

The new program-based regional policies emphasize the role of local and district authorities within each administrative sector and the interaction between the local authorities. This interactional experimentation may serve as a significant learning process for the authorities working across the boundaries of the administrative and private sectors. There is, however, the risk of remaining at a 'local marketing level' instead of achieving real cooperation.

In the new planning situation, the ability to communicate and present arguments will be more crucial than any technical command of reality. It is not enough that participation is added as part of modern planning; a completely new system for regulating conflicts will be needed. The second coming of planning underlines the importance of strategic planning, where even the different civic organizations and movements should be seen as genuine parties of the interaction. Corporate organization and market control are not the only alternatives available to public administration. Networking and different forms of cooperation will provide a further alternative. According to Vartiainen, "partnership" does not mean a submission to the market forces, but rather an acceptance of planning principles that aim at an opacity of interests and implementing organizations as well as continuous interaction.

---

<sup>1</sup> *Corporatism refers to the long-term cooperative relationship between economic interest groups and the public authorities and the way in which the groups thus influence the public exercise of power (See Lumijärvi, I. 1987. Valtion piirihallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta. Hallinnon tutkimus 1/1987, s. 25-33.)*



## SAMMANDRAG

Syftet med denna artikelsamling är att rikta aktuell samhällsvetenskaplig belysning på utvecklingen av interaktionen kring planeringen av väghållningen. Varje artikelförfattare behandlar interaktionen utgående från sitt eget område och med egna betoningar.

Arbetet framskred som process på så vis, att alla författare efter att ha färdigställt utkast till sina artiklar deltog i ett två dagars seminarium tillsammans med personer från enheten för väghållningsplanering. Under seminariet kläckte man idéer och överlade om vad växelverkan är och vad den betyder just när det gäller planering av väghållningen. Efter seminariet lade skribenterna sista handen vid sina artiklar.

Gemensamt för alla författare är att de uppfattar interaktion (växelverkan) brett, som en förkovran av samhällets förmåga att lösa problem. Växelverkan är alltså inte bara en del av vägverkets överlevnadsstrategi eller imageskapande. Det är fråga om en ny syn på planeringen; jämsides med den tekniska planeringen är det viktigt att systematiskt kunna hantera de konflikter som ansluter sig till planeringen och beslutsfattandet. Om alltså vägverket vill ändra på sin verksamhet, måste man för det första skaffa sig fördjupad medvetenhet om grunddragen i den nuvarande praxisen och först därefter konsekvent välja utvecklingslinje. I det följande har vissa centrala teman valts fram ur artiklarna, så att det blir lättare att göra sig en uppfattning om dem.

**AFD Antti Leskinen** framhåller att yrkeskårens olika praxis och organisationernas funktionssätt påverkas av de bakomliggande världsbilderna, även om man inte ofta är medveten om detta. Det är dock nödvändigt att känna till grundprinciperna för världsbilderna för att utvecklingen skall kunna motiveras och bli konsekvent. Ur denna aspekt observerar man t.ex. att olika interaktionssätt och alternativa funktionsprinciper för en organisation hänger samman. För en traditionell byråkratisk 'rutinorganisation' är det svårt att kritiskt analysera sin verksamhet och att ändra på rutinerna. En sådan organisation informerar därför om sina planer bara sådana saker och inhämtar från medborgarna och olika instanser endast sådant som dess rutiner kräver. Planering och växelverkan är slutna.

På helt andra grundläggande principer stöder sig en 'inlärande organisation'. Den inlärande organisationen kartlägger värderingarna i samhället och medverkar till deras innehåll. Besluten fattas efter en så mångfasetterad och öppen interaktion som möjligt. En sådan 'rådplägnings' får till resultat att parterna blir klarare medvetna om sina egna värderingar och får uppgifter till grund för sina ställningstaganden både från experter och från olika grupper. Resultatet är ett mångfasetterat och mångsidigt beslutsunderlag. Detta omfattar inte endast 'faktakunskap' utan också uppgifter om vad de skilda parterna är eniga och oeniga om och motiven för detta. På detta underlag kan beslutsfattare som handlar på tjänste- eller politiskt ansvar fatta bättre underbyggda beslut.

**Docent Terttu Pakarinen** analyserar temat utgående från planeringsteorierna. Dessa teorier indelas i det procedurrella, som gäller metoderna för planeringen, och det substantiella, en innehållsinriktad, problemcentrerad infallsvinkel. Procedurella är de s.k. rationalistiska och inkrementella planeringsteorierna, som kan visas ligga till grund för många aktuella procedurer. Den substantiella, innehållsliga teorin behandlar praktiskt det nutida samhällets komplicerade och konfliktfyllda problem, och söker efter handlingsmodeller för att bilägga konflikterna. Det rationella i spelreglerna för interaktion framträder jämsides med annat förnuftigt beteende som motiv för acceptans för besluten.

Pakarinen analyserar också vissa stadsmodeller och diskuterar komplexitetstänkandet i planeringen. Det synsätt rörande helhetsplanering som hade dominerat efter andra världskriget bröts på 70-talet. Efter den kritik av byråkratin och expertdominansen som följde har marknadsstyrningen betonats inom samhällets beslutsfattande. På 90-tal bör planering och marknadsstyrning respektive den offentliga och privata sektorn inte längre ses som motsatta varandra. **"Planeringen kan inte längre vara omhändertagande, leda utvecklingen vid handen, utan den förväntas ge möjligheter och fullmakter"**. Planeringen av markanvändning och trafik vore idealiskt sett en samtidig process. I stället för sektorsplanering och budgetkonkurrens efterlyser Pakarinen mera intelligenta former för planering.

**AFK Jari Paldanius** anser att förverkligandet av demokrati och förmedling av information kan betraktas som de grundläggande målen för participation. Det avgörande är dock, huruvida man endast strävar efter att förmedla värdiga värderingar och fakta eller om interaktion uppfattas som en inlärningsprocess. Lekmän och experter vidarebefordrar bägge såväl värderingar som kunskaper. Att ta hänsyn till detta mildrar den traditionella skarpa tudelningen mellan dessa båda grupper.

Inom den strategiska planeringen görs många betydelsefulla linjeval. Därvid är det viktigt att beakta olika värden jämfört med den tidigare mera tekniska verkställande planeringen. Ju mera konfliktladdad situation, desto viktigare är det att de olika aktörerna kan vara med redan i det skede då målen för interaktionen sätts. Det är viktigt att vara medveten om, att olika mål kräver olika participationssätt. Att exempelvis bilägga konflikter genom förhandlingar kräver andra arrangemang än information och samarbete mellan experter. I artikeln preciseras begreppen inom den interaktionella, d.v.s. participatoriska planeringen med syfte att främja konsekventa val när det gäller participationsmetoderna.

Inom den strategiska planeringen i statsförvaltningen hör det nu till de viktigaste problemen att planeringsproblemet inte preciseras, att alternativ inte funderas ut och jämförs, att olika aktörers synsätt inte förs ut tillräckligt mångsidigt och att planeringssystemen är splittrade. Detta leder till svårigheter när det gäller att överbrygga konflikter. Inom den representativa participationen i sin tur är det centrala målet att alla viktiga parter faktiskt deltar. Detta är en svår utmaning för de traditionella kommittéerna och delegationerna, som gynnar traditionella och etablerade intressegrupper. I artikeln framläggs rekommendationer för utveckling av planeringspraxisen i riktning mot en konsekventare och effektivare interaktion.

Som de centrala problemen i planerings- och beslutssystemet i väghållningen i dag utpekar **docent Ilkka Ruostetsaari** för det första den svaga rikspolitiska styrningen, för det andra den bristande koordineringen av intressentgrupperna på riksplanet, det regionala planet och på lokal nivå och för det tredje participationssystemet oändamålsenliga organisation. Ruostetsaari diskuterar de möjligheter som en nätverksutbyggnad kunde erbjuda för att lösa koordinerings- och interaktionsproblemen.

Koordineringsmetoderna indelas vanligen i två grupper, de strukturella och de som bygger på standardisering av procedurerna. Den mest allmänna av de strukturella koordineringsmetoderna är den hierarkiska kooordineringen. Då oförutsebara händelser inträffar, transporteras de upp till det högsta trappsteget inom organisationens hierarki, som besitter tillräckligt med information för att kunna fatta beslut. Konflikter mellan organisationer löses genom att de förs uppåt till första gemensamma förmän. Sådana undantagsförfaranden fungerar inte längre om det finns många undantagsfall, utan organisationen blir överbelastad. Lösningen är att öka handlingsfriheten på lägre nivåer inom organisationen, vilket också ökar beredskapen för förändring. Ruostetsaari finner att nätverksorganisationen är den mest moderna



koordineringsmetoden och framlägger typologier rörande denna. Väsentligt är att nätverket är öppet och fungerar.

Även teamarbete har anknutits till nätverken. Som fördelar med team- och nätverksorganisationen betraktas snabb inläring och förnyelse. Organisationen är inte längre en ö för sig utan en knutpunkt i ett komplext nätverk av gemensamt utvecklingsarbete och inläring. En sådan organisation kräver av chefen att han tänker mångsidigt och tillåter diskussion om handlingslinjerna. Utmaningen är att inom organisationen skapa sådana fora, där olika tänkesätt och verksamhetsmetoder möts.

**Professor Perttu Vartiainen** tar sin utgångspunkt i regionforskningen och betonar den nya betydelse som den gränsöverskridande interaktionen har fått. Det nuvarande planeringssystemet har byggts upp för det interna beslutsfattandet inom nationalstater. Det är inte tillräckligt öppet med tanke på den regionala interaktionen. Även Finlands korporativistiska 1) samhällsmodell inverkar. Även planeringen av väghållningen har påverkats av olika intressegrupper och deras olika regionala intressen. Vartiainen konstaterar att den korporativistiska välfärdsstaten befinner sig i kris, de övernationella faktorernas betydelse ökar, medan å andra sidan en ny lokal bindning förstärks även när det gäller upprätthållandet av samhällets basstrukturer. Globaliseringen har blivit **glokalisering**. Lokalsamhällena kan oavhängigare än tidigare anknyta sig direkt över gränserna utan att ta stöd i centralförvaltningen.

Den nya programbaserade regionpolitiken betonar inom en förvaltningsgren region- och distriktsmyndigheternas roll och interaktion mellan de lokala myndigheterna. Detta kan genom försök forma sig till en betydelsefull inlärningsprocess t.ex. i fråga om överskridning av gränserna mellan den administrativa och den privata sektorn. Risker är dock att man står kvar på 'lokal marknadsföring' i stället för samarbete.

I den nya planeringssituationen kommer förmågan att kommunicera och argumentera att bli avgörande i stället för den tekniska behärsningen av verkligheten. Att utveckla participationen till bara ett inslag i den aktuella planeringen är otillräckligt - det behövs ett nytt system för reglering av konflikter. Planeringens nya giv betonar betydelsen av strategisk planering, där också olika medborgarorganisationer och rörelser genuint bör ses som parter i en interaktion. Alternativen för den offentliga förvaltningen utgörs inte enbart av bolagisering och marknadsprincipen utan också av olika former av nätverksuppbyggnad. Inte heller s.k. bolagspartnerskap innebär enligt Vartiainen att man underkastar sig marknaden, utan att man accepterar sådana planeringsprinciper som siktar till genomskådlighet hos och kontinuerlig växelverkan mellan intressena och de implementerande organisationerna.

---

1) Korporativism avser en samarbetsrelation av kontinuerlig natur mellan intresseorganisationer som driver sina ekonomiska intressen och offentliga myndigheter och därigenom inflytande på utövningen av den offentliga makten (Se Lumijärvi, I. 1987, Valtion piirihallinnon avoimuus kansalaisten vaikuttamisen kannalta, Hallinnon tutkimus 1/1987, s. 25-33.)



## ALKUSANAT

Tienpidon suunnittelussa vuorovaikutuksen kehittäminen tarkoittaa uutta näkökulmaa suunnitteluun ja siihen liittyvään monitahoiseen yhteistyöhön. Vuorovaikutuksella voidaan parantaa olennaisesti yhteiskunnan eri alojen ongelmanratkaisukykyä. Ymmärtääksemme paremmin vuorovaikutuksen yhteiskunnallista merkitystä olemme pyytäneet eri tieteenalojen asiantuntijoita käsittelemään aihetta omasta näkökulmastaan. Nämä artikkelit on koottu tähän julkaisuun.

Helsingissä maaliskuussa 1995

Tienpidon suunnittelu

## Sisältö

<b>1 VUOROVAIKUTUKSEN KEHITTÄMINEN JA ORGANISAATION OPPIVUUS</b>	<b>17</b>
1.1 Johdanto	17
1.2 Vaihtoehtoiset osallistumisperiaatteet	18
1.3 Vaihtoehtoiset yhteiskuntataloudellisen vertailun periaatteet	20
1.4 Vaihtoehtoiset organisatoriset periaatteet	23
1.5 Suunnittelun perusvaihtoehdot	27
1.6 Johtopäätöksiä	30
<b>2 MAANKÄYTÖN JA LIIKENTEEN SUUNNITTELUN VUOROVAIKUTUS</b>	<b>35</b>
2.1 Järjen vuosisata	35
2.1.1 Suunnittelumetodit	35
2.1.2 Suunnittelu ja politiikka	37
2.1.3 Liikenne ja maankäyttö	39
2.1.4 Kompleksisuus	41
2.1.5 Arvokeskustelu	42
EPILOGI	43
2.2 Suunnittelun erilaiset kehityssuunnat	43
2.3 Maankäytön ja liikenteen yhteys historiallisesti	46
2.4 Uuteen suunnitteluun	46
<b>3 OSALLISTUVAN STRATEGISEN SUUNNITTELUN KEHITTÄMIS- NÄKÖKOHTIA</b>	<b>47</b>
3.1 Johdanto	47
3.2 Mitä vuorovaikutteinen ja osallistuva suunnittelu on	48
3.3 Osallistuvan suunnittelun tavoitteiden asettaminen	51
3.4 Suunnitteluinformaation sisältö	52
3.5 Osallistujien rajaus	53
3.6 Osallistuvan suunnittelun menettelytavat ja käytännön järjestelyt	54
3.7 Osallistumisen kytkentä suunnitteluun	56
3.8 Yhteenveto	59
<b>4 VERKOSTOT SUUNNITTELUN JA PÄÄTÖKSENTEON VÄLINEINÄ TIEHALLINNOSSA</b>	<b>64</b>
4.1 Tielaitoksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin osasuunnitelmat	64
4.2 Suunnitteluprosessin toimivuuden edellytykset	65
4.2.1 Poliittinen ohjaus	65
4.2.2 Osallistumisjärjestelmä	65
4.2.3 Koordinointi	66
4.3 Ratkaisuna verkostot ja tiimit?	68
4.3.1 Verkostoanalyysin peruslähtökohdat	68
4.3.2 Verkostojen ja tiimien edut	72
4.3.3 Verkostomallin ongelmat	74
4.4 Suositukset	75
<b>5 KANSAINVÄLISTYMISSÄ JA ALUEELLISTUMISEN HAASTEET TIENPIDON SUUNNITTELUSSA</b>	<b>86</b>
5.1 Johdanto	86
5.2 Glokalisatio ja Alueiden Eurooppa	87
5.3 Vuorovaikutuksen uudet muodot glokalisation näkökulmasta	89
5.4 Seutuistumisen ja eurooppalaistumisen haasteet	92
5.5 Johtopäätöksiä vuorovaikutteisuuden kehittämisestä tienpidon suunnittelussa	94

# 1 VUOROVAIKUTUKSEN KEHITTÄMINEN JA ORGANISAATION OPPIVUUS

Antti Leskinen, Diskurssi Oy

## 1.1 Johdanto

Yhteiskunnalliset muutokset ja ristiriitojen leimaamat ongelmat edellyttävät julkisilta organisaatioilta, myös tielaitokselta, kykyä arvioida kohtaamiaan tilanteita nykyistä paljon laajemmasta näkökulmasta. Vuorovaikutuksen kehittämisen myötä tulisi luoda edellytyksiä toimintatapojen nopeaankin muutokseen. Tehokkaaseen vuorovaikutukseen kykenevän organisaation henkilöstö voi harkita rutiiniensa kelpoisuutta tilanteen mukaan ja osaa tulkita normeja joustavasti.

Tienpitoon liittyvät ristiriidat ovat näkyvimmin kärjistyneet hankesuunnittelussa. Strategisen suunnittelun, kuten tienpidon 10-vuotisohjelman ja koko liikennepolitiikan valmisteluun liittyvät ristiriidat näyttävät tulevan entistä enemmän julkisuuteen erityisesti ympäristöliikkeiden toimesta.

Ristiriitojen järjestelmällinen käsittely ei ole mahdollista jos suunnittelevalla organisaatiolla ei ole selkeää näkemystä demokratiasta ja suunnittelun suhteesta siihen. On tärkeää huomata, että nykysuunnitteluun sisältyy jo näkemys siitä, minkälainen yhteiskunta on ja minkälainen sen tulisi olla. Nykysuunnittelu pohjautuu ajattelutapaan, jonka mukaan ongelmia hallinnon- ja tieteenaloittain paloittelemalla sekä paloittaiset ratkaisut yhdistämällä löydetään lopulta koko yhteiskunnan kannalta hyvä kokonaisratkaisu. Erikoisalojen asiantuntemuksen ajatellaan tarjoavan avaimet ratkaisujen löytämiseen. Lisäksi oletuksena on, että lähinnä eduskunta ja kunnanvaltuustot riittävät kansalaisten näkemysten välittäjiksi. Vaikka tällaiseen näkemykseen tuskin kukaan sellaisenaan enää uskoo, on tärkeää huomata, että monet asiantuntijoiden menetelmät ja organisaatioiden toimintatavat perustuvat puhtaasti tähän ajatteluun. Nuo menetelmät ja toimintatavat tukevat siis piilevästi mutta tehokkaasti tietynlaiseen yhteiskuntaan pyrkimistä (Hahola 1990a ja 1991; Leskinen 1994, 5-30).

Vuorovaikutuksen kehittämissuositukset tukeutuvat erilaisiin demokratian ja suunnittelun kehittämisenäkemyksiin. Diagnoosit siitä, mitkä ovat ongelmia ovat tyystin erilaisia näiden erilaisten 'silmälasien' läpi ja siksi myös lääkereseptit ovat erilaisia. Suunnittelutapa ja organisaatio riippuvat siitä käsitelläkö esimerkiksi teiden ruuhkautumisongelmaa vai autoliikenteen kasvun ongelmaa. Tienpidon suunnittelun ristiriitojen käsittelemiseksi onkin ratkaisevan tärkeää, että suunnitteluun osapuolet tiedostavat eri näkemykset ja muodostavat yhteisen näkemyksen - yhteisen 'suunnittelukielen', jonka pohjalta keskustelu mahdollistuu. Tähän liittyy erottamattomasti kysymys siitä, kuinka organisaatioita tulisi kehittää, jotta muodostettua demokratia- ja suunnittelunäkemystä voitaisiin tukea.

Tielaitoksen tulisi vuorovaikutusta kehittäessään ratkaista kuinka se hoitaa seuraavat perustehtävät (Leskinen 1994, 31-32):



- 1) Yhteydet kansalaisiin ja eri intressitahoihin. Tähän voidaan valita erilaisia *osallistumis- eli vuorovaikutusperiaatteita*.
- 2) Toimintaympäristöään koskevan informaation keruun ja muokkauksen, johon on valittavissa erilaisia *yhteiskuntataloudellisen vertailun periaatteita*.
- 3) Organisaation sisäiset periaatteet sekä yhteydet muihin julkisiin organisaatioihin, mikä merkitsee erilaisten *organisatoristen periaatteiden valintaa*.

Tarkastelen luvuissa 1.2 - 1.4 näiden kolmen suunnittelun elementin vaihtoehtoja ja niiden valintaa. Näillä valinnoilla voidaan joko edistää tai haitata vuorovaikutusta.

## 1.2 Vaihtoehtoiset osallistumisperiaatteet

Käsitteet vuorovaikutus, osallistuminen tai osallistuva suunnittelu ymmärretään usein hyvin eri tavoin, minkävuoksi keskustelu asiasta on usein hankalaa. Tielaitos käyttää termiä vuorovaikutus, joka kattaa erilaisia osallistumistapoja. Käsittelen tässä luvussa lyhyesti kansalaisten ja eri intressitahojen osallistumista viranomaissuunnitteluun. Samaa aihetta ja pitkälti samasta näkökulmasta tarkastelee tässä artikkelisarjassa perusteellisemmin Jari Paldanius.

Osallistumistoimikunta (Osallistumistoimikunnan mietintö 1981, 5) on määritellyt osallistumisen kansalaisten osallisuudeksi hallinnon välityksin vallankäyttöön. *Osallistumisen tarkoituksena on täydentää edustuksellista hallintojärjestelmää, ei korvata sitä*. Pyrkimyksenä on lisätä suunnittelun ja päätöksenteon moniarvoisuutta ja avoimuutta. Pyrkimys on kirjattu myös tuoreisiin valtioneuvoston asettamiin hallinnon yleisiin kehittämistavoitteisiin. Nykyisen edustuksellisen demokratian ja hallinnon on huomattu reagoivan liian hitaasti arvojen ja ympäristön muutoksiin.

Jos hallinnollis-poliittista järjestelmää ei koeta tehokkaaksi ja oikeudenmukaiseksi, voi syntyä aktiivista ja rakentavaa vuorovaikutusta ja kansalaistointaintaa tai pahimmillaan turhautumista ja vieraantumista - jopa aggressioita (Miller, T. 1980, 46-47; Osallistumistoimikunnan mietintö 1981, 1-2; Homer-Dixon ym. 1993). Kokemukset ovat saattaneet opettaa suoran toiminnan tai vastasuunnittelun<sup>2</sup> viranomaissuunnitteluun osallistumista vaikuttavammaksi. Tilanne voi muuttua jos suunnitteleva organisaatio kykenee osoittamaan kansalaisille ja eri intressitahoille, että ajoissa käyty, järjestelmällinen keskustelu kannattaa.

<sup>2</sup> Yhdysvaltalaisperäinen vastasuunnittelu "advocacy-planning" pyrkii moniarvoisuuteen siten, että hallinnon ulkopuoliset tahot käyttävät omia asiantuntijoitaan valmistelemaan vaihtoehtoisia suunnitelmia (Davidoff 1973). Hallinnon ulkopuolella toimiva kansalaisten "asianajaja" on kuitenkin usein voimaton sillä hallinto-organisaatiot ottavat huomioon yleensä vain sellaisen informaation, jota niiden suunnittelujärjestelmät on tarkoitettu käsittelemään (Forester 1982:69). Esimerkkinä suomalaisesta vastasuunnittelusta pidetään Helsingin Puu-Käpylän puolesta toiminutta pitkälti asiantuntijavetoista liikettä (Sotamaa 1977). Tie- ja liikennepoliitikassa vastasuunnittelu näyttää voimistuvan, eräs ilmentymä tästä on vuonna 1993 perustettu joukko- ja kevyenliikenteen etuja ajava Liikenneliitto.

Jaan osallistumistavat kolmeen ryhmään (vrt. Arnstein 1969, Harju 1988, 12):

- 1) *Tiedottaminen* on tiedonjakoa eri tahoille ja kansalaisille hallinnon suunnitelmista ja päätöksistä. Kaikkeen vuorovaikutukseen sisältyy tiedottamista. Sensijaan pelkästään tiedottamista käyttävä organisaatio pitää riittävänä välillistä osallistumista virallisen edustuksellisen demokratian, kuten eduskunnan ja kunnan luottamushenkilöiden kautta; kansalaiset ovat hallinnon alamaisia.
- 2) *Kaksisuuntaiseen* tiedon vaihtoon kuuluu tiedottamisen lisäksi tiedon keruu kansalaisten ja eri tahojen näkemyksistä ja paikallisista oloista. Suunnitteleva organisaatio päättää kerättävästä tiedosta ja siitä kuinka se otetaan huomioon. Kansalaiset ja eri tahot saavat tietoa ja voivat tulla kuulluiksi, mutta eivät voi varmistua siitä, kuinka heidän mielipiteensä otetaan huomioon.
- 3) *Neuvottelussa* tiedotuksen ja kaksisuuntaisen tiedon vaihdon ohella kansalaisryhmien ja muiden tahojen edustajista sekä suunnittelijoista ja muista asiantuntijoista kootaan neuvotteluryhmä. Ryhmä voi olla mukana alusta asti ja edustajat voivat keskustella mahdollisimman avoimesti ja järjestelmällisesti. Neuvottelujen tarkoituksena on selvittää yksimielisyydet ja erimielisyydet sekä niiden perusteet ja kirjata ne päätöksentekoaineistoon. Lopullisesta päätöksenteosta vastaavat edustuksellisen demokratian valitsevat tai virkavastuulla toimivat päättäjät. Neuvottelu edellyttää mm. sopimusta pelisäännöistä, joilla jäsenet itse ohjaavat työtään. Resursseiltaan heikot ryhmät voivat tarvittaessa saada varoja neuvottelujen aiheuttamiin kuluihin ja asiantuntija-tukea omien näkemystensä muotoiluun<sup>3</sup>.

Suunnittelijat tuovat neuvotteluun asiantuntemuksensa ja organisaatioidensa näkemykset sekä huolehtivat neuvottelun järjestelyistä ja päätöksentekoaineiston laadinnasta, kiinnittäen huomiota havainnollisuuteen ja ymmärrettävyyteen. Vähintään yhtä tärkeää on järjestelmällisten ryhmätyötapojen käyttäminen. Silloin suuretkin, kymmenien taustoiltaan erilaisten henkilöiden ryhmät kykenevät työskentelemään verrattain tehok- kaasti.

Suunnittelu ja päätöksenteko on julkista ja suunnittelijat edistävät työn käsittelyä tiedotusvälineissä. Tienpidon suunnittelussa neuvotteluorganisaatio voi olla moniportainen. Silloin julkisuus on erityisen tärkeää, jotta eri tahot voivat kontrolloida edustajiensa toimintaa. Koosteet neuvotteluista ja ryhmien tuottamat raportit voitaisiin välittää esim. teksti-tv:n ja erilaisten tietoverkkojen kautta.

<sup>3</sup> Esimerkiksi Kanadan ympäristövaikutusten arviointilakiin liittyy parin miljoonan Kanadan dollarin osallistumisrahasto. Rahastosta kansalaisryhmät voivat hakea avustusta asiantuntijan palkkaamiseen tai esimerkiksi toimistokuluihin jonkin suuren hankkeen arvioinnin ajaksi. Suomen YVA-laissa osallistumisrahastoa ei ole. Ilman tukea on vaarana, että tietyt ryhmät syrjäytyvät. Esimerkiksi pienissä ja keskiuurissa yrityksissä lomittajien palkkaamisen kustannukset voivat vaikeuttaa osallistumista. Suomessa esimerkiksi Vuotos-hankeessa on todettu oikeudemukaisuuden edellyttävän asiantuntija-avun järjestämistä kansalaisille. (Aiheesta enemmän Lenny 1976.)



Suunnittelua ja suunnitelmia arvioidaan sekä ennustettujen vaikutusten että suunnitteluprosessin laadun perusteella (Boschken 1982, 28; Majone 1980, 153). Kuhunkin tilanteeseen soveltuvien menettelytapojen valinta ja vuorovaikutuksen käytännön toteutus edellyttävät huolellista suunnittelua sekä asiantuntijoiden ja maallikoiden koulutusta.

Tienpidon suunnitteluun osallistuminen on järjestettävä pääasiassa edustajien välityksellä. Tuhansien yksittäisten henkilöiden välinen keskustelu on käytännössä mahdotonta. Edustajajärjestelmän tukena voidaan käyttää tiedotteita ja laajojakin postikyselyjä. Toimijoita tällaisessa strategisessa suunnittelussa ovat viranomaisten lisäksi enemmän tai vähemmän organisoituneet ja suunnittelua varten organisoituvat intressitahot kuten yritykset ja erilaiset kansalaisjärjestöt.

Neuvottelumuönteistä asennetta ja perustietoja neuvotteluista edellytetään kaikilta tielaitoksen henkilöiltä, jotka viestivät laitoksen ulkopuolisten henkilöiden kanssa. Ulkopuoliset eivät useinkaan miellä tielaitosta suhteellisen erilliseksi yksiköksi, vaan esimerkiksi satunnainen töykeä vastaus minkä tahansa yksikön edustajalta voi leimata jonkin ryhmän mielikuvissa koko laitoksen aiheuttaen turhia hankaluuksia. Vuorovaikutus on siis sitä tehokkaampaa mitä useampi tielaitoksen henkilöistä mieltää sen tehtäviinsä kuuluvaksi; kyse ei ole pelkästään yksittäisten erikoiskoulutettujen suunnittelijoiden ja tiimien tai viestintäspesialistien erikoisalasta. Nämä erikoisosajat voivat tietysti olla mitä parhaita sisäisiä kouluttajia.

Vuorovaikutuksen vaikuttavuutta voidaan arvioida sen perusteella, kuinka hyvin eri intressitahojen mielipiteet näkyvät päätöksentekoaineistossa ja kuinka ne vaikuttavat päätöksiin. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan voida päätellä yhden suunnittelutapahtuman perusteella. Vuorovaikutus vaikuttaa jos osapuolien keskinäinen ymmärrys vähitellen lisääntyy ja osapuolet oppivat paitsi perustelemaan yhä ymmärrettävämmiin näkemyksiään myös kehittämään neuvottelu- ja oppimisprosessia. Kyse on loppujen lopuksi koko yhteiskunnan ongelmanratkaisukyvyyn parantamisesta - demokratian laadusta ja sen pelisääntöjen jatkuvasta kehittämisestä. (Leskinen ym. 1991, 14; Leskinen 1994.) Monet kehitys- ja ympäristöongelmat ovat kansainvälisiä. Kenties niiden ratkaisu onnistuu sitä paremmin mitä enemmän on kansakuntia, jotka osaavat ratkaista omat ristiriitansa neuvottelemalla.

Neuvotteluun ei voida siirtyä äkillisesti - kehittämissuunta voidaan kuitenkin tietoisesti valita. Silloin on myös valittava kahden seuraavassa (luvut 1.3 ja 1.4) esitetyn suunnittelun elementin vaihtoehtoisista ratkaisuista ne, jotka tukevat johdonmukaisesti neuvottelua.

### **1.3 Vaihtoehtoiset yhteiskuntataloudellisen vertailun periaatteet**

Tienpidon suunnitteluun kuuluu informaation keruu toimintaympäristöstä ja tuon informaation muokkaus. Se merkitsee vaihtoehtojen ja niiden erilaisen, eri aikoina aiheutuvien ja eri ryhmiin kohdistuvien vaikutusten järjestelmällistä selvittämistä, mitä nimitetään yleensä yhteiskuntataloudelliseksi arvioinniksi ja vertailuksi. Siitä voidaan erottaa seuraavat yksinkertaiset perusvaiheet (1-6), vaikka niitä ei aina selkeästi esitetäkään:

- 1) Ongelmanmäärittely, vaihtoehtojen muodostaminen ja niiden rajaaminen siten, että vain olennaiset vaihtoehdot tutkitaan.
- 2) Vaihtoehtojen mahdollisten vaikutusten identifiointi eli tunnistaminen.
- 3) Epäolennaisten vaikutusten karsinta jatkotarkastelusta.
- 4) Olennaisten vaikutusten selvittäminen ja ennustaminen.
- 5) Haittojen lievennystoimien selvittäminen ja kuvaus.
- 6) Vaihtoehtojen vertailu ja päätelmät edullisuudesta.

Vaihtoehtojen arviointiin ja vertailuun on kehitetty erilaisia yhteiskuntataloudellisia vertailumenetelmiä<sup>4</sup>. Ne ovat erilaisia säännöstöjä, joiden mukaan suunnitteluun ja päätöksentekoon tarvittava informaatio kootaan ja muokataan. Vertailumenetelmällä tiivistetään päätöksiin liittyvää yleensä runsasta informaatiota. Tiivistäminen merkitsee aina informaation merkittävyyden arviointia ja valintaa. Tunnetuin yhteiskuntataloudellinen vertailumenetelmä on kustannus-hyötyanalyysi (KHA). KHA:ta on kuitenkin kritikoitu runsaasti ja vaihtoehtoja on kehitetty.

Yhteistä yhteiskuntataloudellisille vertailumenetelmille on (Söderbaum 1986, 26):

- 1) Aineiston järjestelmällinen käsittely päätöksenteon helpottamiseksi.
- 2) Useiden vaihtoehtojen vertailu.
- 3) Pyrkimys laajaan, eri osapuolet kattavaan analyysiin.
- 4) Vertailumenetelmillä tuotettujen raporttien pitäminen julkisina asiakirjoina.

Vertailumenetelmiä on ryhmitelty sen mukaan pyritäänkö kunkin vaihtoehdon edullisuus esittämään yhdellä luvulla, kuten ns. yhdistelevissä vertailumenetelmissä, vai ei (Söderbaum 1986, 23-24). Kyse on perimmältään siitä, mikä on arviointiin ja vertailuun kuuluvien arvottamisen ja tiivistämisen perusta; asiantuntemus kuten yhdistelevissä menetelmissä, vaiko myös mahdollisimman avoin keskustelu ja yhteinen sopimus arviointi- ja vertailuperusteista, kuten erittelevissä menetelmissä. Sellaiset menetelmät, joiden kuvauksesta ilmenee, että peruslähtökohdat eivät ole riittävästi selvillä, eivät ilman kehittämistä kunnolla sovellu suunnitteluun (Leskinen 1994, 37-42).

Tielaitoksenkin soveltama KHA on havainnollinen esimerkki yhdistelyn periaatteista ja samalla sen ongelmista. KHA:han liittyy tekniikoita erilaisten, eri aikoina aiheutuvien ja eri ryhmiin kohdistuvien vaikutusten muuttamiseksi rahamittalliseen muotoon. Tämä on kiinnostavaa siksi, että rahamittallisuus mahdollistaisi esimerkiksi ympäristövaikutusten yksiselitteisen liittämisen tienpidon tulosohtaukseen ja budjetteihin.

Kiinnostusta KHA:han on kutsuttu kaipuiksi löytää sääntöjä "sotkuiseen politiikan ja vallan maailmaan" (Byrne 1987, 73). Aikoinaan KHA:n

<sup>4</sup> Yhteiskuntataloudellisen vertailumenetelmän rinnakkaistermejä ovat mm.: edullisuusvertailumenetelmä, suunnittelu- ja päätöksentekomenetelmä, suunnittelumenetelmä ja evaluointimenetelmä. Termit vaihtelevat jossakin määrin alasta riippuen. Tässä käytetään lyhyiden vuoksi pelkkää vertailumenetelmä -termiä. On huomattava, että evaluoinnilla (evaluation research) tarkoitetaan usein hallinnon ohjelmien evaluointia niiden ollessa meneillään tai jälkeinpäin (Meidinger ja Schnaiberg 1980:510 - 511; House 1983; Aho-nen 1985).



ottamisen hallinnon normiksi toivottiin nostavan päätöksenteon ylös "politiikan tehottomuudesta ja irrationaalisuudesta" (mt., 76).

KHA:han sisältyy kuitenkin hyvin erikoislaatuinen käsitys yhteiskunnasta ja suunnittelusta. KHA:ta käyttävä hallinto ei tarvitsisi vuorovaikutusta, demokratiaa eikä osallistuvia kansalaisiakaan, koska KHA perustuu asiantuntijan 'objektiivisiin' arvoihin. Kansalaiselle jäisi vain kuluttajan rooli. Lisäksi KHA:n soveltaminen estää merkittävät muutokset ja kiinnittää hallinnon huomion kaikkein helpoimmin hallittaviin ongelmiin kaikkein vaikuttavimpien ratkaisujen asemesta. (Byrne (1987, 77-79 ja 86-87). KHA:ta ja yleensä yhdisteleviä menetelmiä on sanottu niissä piilevän ideologian ja asiantuntijavaltaisuuden vuoksi demokratialle vieraiksi, jopa yhteiskuntavaarallisiksi (Söderbaum 1988, 9).

Monikriteerimenetelmiä on pidetty KHA:n vaihtoehtoina. Niillä tähdätään vaikutusten pisteyttämisen ja painotuksen avulla vaikutusten yhteismitallistamiseen ja yhdistämiseen. (Esim. Hämäläinen & Seppäläinen 1986). KHA:n ja monikriteerimenetelmien periaatteet ovat kuitenkin samat teknisistä eroista huolimatta; kunkin vaihtoehdon vaikutukset yhteismitallistetaan (rahaksi tai pisteiksi) ja yhdistetään. Näin pyritään yhteiskunnan kannalta parhaaseen ratkaisuun menetelmällisin perustein. Tällainen mahdollisimman pitkälle viety asiantuntijatyö ja yksiselitteisyyteen pyrkiminen nähdään päättäjän työn helpottamiseksi. Muuten päätöksentekoaaineiston pelätään jäävän kaaosmaiseksi. (McAllister 1980, 8-9).

Yhdistelevät vertailumenetelmät voivat olla akateemisesti haastavia, mutta käytännössä niiden soveltaminen on vaikeaa ja kallista. Läheskään täydelliseen yhteismitallistamiseen ei olla päästy. Monet merkittävät vaikutukset ovat vaikeita tai mahdottomia mitata ja arvottaa yksiselitteisesti. Perusteellisuuteen pyrkivät sovellutukset ovat vaatineet runsaasti aikaa ja resursseja, mutta tavoitteena olevaa yksiselitteisesti yhteiskunnan kannalta parasta vaihtoehtoa, 'yhteistä hyvää' ei ole voitu osoittaa vähänkään merkittävimmissä suunnitelmissa. Oikeista hinnoista tai pisteistä ja painoista ei olla päästy yksimielisyyteen. Yhdistelevien vertailumenetelmien sovittaminen moniarvoiseen yhteiskuntaan on osoittautunut erittäin pulmalliseksi. (Myrdal 1977; Junger 1979; Norgaard 1985; Söderbaum 1986 ja 1990, 36-43; Hahola 1990; Turtiainen 1991.) Yhdistelevät vertailumenetelmät eivät sovellukaan ristiriitojen käsittelyyn.

Erittelevällä vertailulla ei pyritä esittämään laskennallisesti yksiselitteisesti parasta vaihtoehtoa vaan valaistaan päätöksentekotilannetta monipuolisesti. Eri vaikutuksia ei yritetä muuttaa yhteismitallisiksi tai laskea yhteen. Ajatuksena on selkeällä jäsentelyllä ja havainnollisella kuvauksella muokata informaatiota siten, että kaikki suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistuvat voivat sen perusteella muodostaa omat käsityksensä hyväksyttävästä vaihtoehdosta. Ratkaisut jätetään osapuolten neuvottelun ja päättäjien omien arvolähtökohtiensa perusteella tekemien ratkaisujen varaan. Valintaperusteet selkeästi esiintuova päätöksentekoaaineisto helpottaa myös jälkikäteen tapahtuvaa vallankäytön kontrollia, jolloin hallinnon avoimuus lisääntyy. Jos tavoitellaan vuorovaikutusta ja avoimuutta on siis sovellettava johdonmukaisesti erittelevän vertailun periaatteita.

Söderbaum on esittänyt systemaattisen erittelevän menetelmän '*Tilanneanalyysin*' (ruots. positionsanalys) (Söderbaum 1973, 1986, 1988 ja 1990; Söderbaum ja Zerihun 1981; Leskinen 1987, 12)<sup>5</sup>. Tilanneanalyysi kuvaa vaikutuksia niille luonteenomaisessa muodossa. Voidaan esimerkiksi vertailla liikennepolitiikan eri vaihtoehtojen kuluttaman uusiutuvan energian määriä suhteessa kuljetuksiin. Muita näkökohtia voivat olla vaihtoehtojen vaikutus erilaisiin liikenteen tuottamiin päästöihin, vaihtoehtojen tilastollinen turvallisuus, rahalliset rakentamis- ja kunnossapitokustannukset jne. Rahalliset vaikutukset kuvataan vaikutuksina muiden joukossa, vaikka ne ovatkin tärkeitä esim. toteuttajatahoille ja kansalaisten erään tavoitteen eli mahdollisimman alhaisten verojen kannalta.

Tilanneanalyysiä on sovellettu paitsi tiehankkeisiin niin myös mm. valta-analyysillä täydennettynä mm. Brasilian liikenne- ja energiapolitiikan 'Proálcool'-polttoainehjelman arviointiin (Lehtonen 1993). Suomessa menetelmää kehittävät Helsingin yliopiston maankäytön ekonomian alan tutkijat, opettajat ja opiskelijat. Myös eräät tiealan konsultit ovat esittäneet kiintoisia kehittämisenäkökohtia.

#### 1.4 Vaihtoehtoiset organisatoriset periaatteet

Julkishallinnon perusorganisaatiotyyppi on byrokratia (Nikkilä 1986, 1)<sup>6</sup>. Byrokratian toiminta perustuu sekä ulkoa annettuihin säädöksiin että sisäisiin sääntöihin. Säännöksiin voidaan turvata toiminnan luotettavuus ja ennustettavuus - usein puhutaan hallinnon jatkuvuudesta - sekä eri ryhmien tasapuolinen kohtelu.

Byrokratialle ovat ominaisia pitkälle erikoistuneet tehtävät ja komentohierarkia. Tiedon organisaation tilanteesta ja tehtävistä ajatellaan olevan ylimmällä johdolla. Johto käyttää valvontajärjestelmää, jossa informaatio virtaa ylöspäin peräkkäisten 'suodattimien' läpi ja päätökset ja ohjeet virtaavat alaspäin peräkkäisten 'vahvistimien' kautta. Organisaation suhteet ulkomailmaan yritetään keskittää tietyille henkilöille (Nurmi 1985, 22 ja 38; Burns ja Stalker 1961, 5).

Byrokratia reagoi muihin organisaatiotyyppeihin verrattuna hitaammin toimintaympäristönsä muuttumiseen. Tästä on etua esim. kriisitilanteissa, joissa byrokratia toimii tasaisesti ja sääntöjen mukaan ennustettavasti. Hitaudesta tulee ongelma, kun organisaation tulisi vastata ympäristönsä uudentuneisiin vaatimuksiin. Hallinnon jyrkät sektorirajat ja byrokratia

<sup>5</sup> Dietz (1987) on Söderbaumiin viittaamatta katsonut, että vaikutusten "disaggregointi" on tyypillistä yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa (Social Impact Assessment). Perusteena ovat mm. KHA:n ongelmat. Dietz ei kuitenkaan esitä mitään varsinaista menetelmää, vaan puhuu ainoastaan vaikutusten erillään pitämisestä ja painottaa raporttien ymmärrettävyyden tärkeyttä (ks. Dietz 1987:63). Samantapaisiin tavoitteisiin päädyttiin myös Alankomaiden YVA-menettelyn kehittämiseen liittyneessä mittavassa vertailumenetelmäselvityksessä, aivan käytännön suunnittelun ja päätöksenteon näkökulmasta (Methodologies 1981; ks. Leskinen 1987:24-25 ja 156-157).

<sup>6</sup> Nikkilä (1986:2) painottaa, että byrokratia on neutraali organisaatiotyyppiä kuvaava käsite. Byrokratian kielteisistä piirteistä on hänen mukaansa parempi käyttää ilmauksia "byrokraattisuus" tai "byrokratismi".



vaikuttavat organisaatioiden omatoimista tehtävien uudelleenarviointia ja muutosta. Suomessa yhteistyö muiden valtionhallinnon organisaatioiden kanssa ei ole luontevaa, koska siihen eivät juuri mitkään lakiperusteiset tehtävänmäärittelyt ole velvoittaneet.

Yhteiskunnan muuttuessa vaatimukset julkisten organisaatioiden tehtävien uudelleenarvioinnista eri aloilla ovat kasvaneet. Nikkilä (1986, 63) toteaa, että julkisen hallinnon ohjaus on muuttanut luonnettaan; *byrokratia ei ole enää vain poliittisia päätöksiä toimeenpaneva koneisto vaan järjestelmä, joka on itse päätösten keskipiste tai ainakin koordinoiva tekijä.*

Meristö ja Uotila 1990, 157) pohtivat organisaation muutosta toimintaympäristön muuttuessa: *"Organisaation toiminnalle ja strategioille asetetut rajoitteet saattavat hyvin pitkälle olla asenteellisia ja riippuvaisia enemmänkin psykologisista kuin 'todellisista' tekijöistä. Organisaation tehtävän määrittäminen on kenties annettu vuosikymmeniä sitten, täysin toisenlaisen yhteiskunnallisen tilanteen vallitessa kuin mikä vallitsee tällä hetkellä. Tehtävän määrittämisessä organisaatiolle annettu liikkumavara on saattanut olla väljäkin, mutta sille aikoinaan annettu tulkinta kapea ja tämä rajoittaa uusia tulkintoja. Ympäristön muuttuessa organisaation tehtävää ei ole tulkittu uudelleen ja näin organisaation rakenteesta ja perinteestä on tullut sen toimintaa kahlitseva tekijä."*

Jos organisaatio ei vastaa muuttuneita oloja, sen johtajien ja muiden jäsenten hyvinäkään pitämät suunnitelmat eivät etene ja organisaatioon kohdistuu yhä enemmän kritiikkiä. Organisaatio yrittää turhaan vastata vaatimuksiin rutiinejaan vain hieman muuttaen. Kutsun tällaista organisaatiota, jossa byrokratian kielteiset piirteet korostuvat *'rutiiniorganisaatioksi'*. Termi tarkoittaa organisaatiota, jossa rutiinien jatkuva kriittinen arviointi ja kehittäminen on vaikeaa ja hidasta.

Rutiinit ovat tietysti välttämättömiä kaikille organisaatioille, mutta rutiiniorganisaatiolle vaihtoehtoinen *'oppiva organisaatio'* pyrkii organisaation jatkuvaan hallittuun muutokseen muuttuvien ongelmien mukaan. Organisaation toiminta pidetään ajantasalla ja varmistetaan, että muutokset ymmärretään ja otetaan käyttöön koko organisaatiossa. Koska ongelmat ovat luonteeltaan muuttuvia eivätkä yhden organisaation ratkaistavissa, tarvitaan *perustaltaan muuttumis- ja yhteistyökykyinen organisaatio* niiden käsittelyyn. Tällaisen organisaation tehokkuutta ei voida yksiselitteisesti määritellä (Cameron 1986, 541). Tehokkuutta voidaan kuitenkin arvioida eri näkökulmista ja erilaisilla kriteereillä.

Argyris ja Schön (1978, 321-329) esittelevät erilaisia oppivan organisaation teorioita. Esimerkiksi organisaatorakenteiden näkökulmasta organisaatio oppii silloin, kun se muuttaa rakennettaan vastaamaan ulkoisissa tai sisäisissä oloissa tapahtuneita muutoksia. Organisaatiokulttuurin näkökulmasta organisaation oppii siten, että organisaation jäsenet tulevat tietoiseksi luomastaan järjestelmästä, arvioivat sitä kriittisesti ja päättävät itse muuttaa sitä.



Oppivalla organisaatiolla voi myös olla esimerkiksi seuraavia ominaisuuksia (Burns ja Stalker 1961, 121-122): a) Yksilön tehtävät voivat muuttua jatkuvasti vuorovaikutuksessa muiden kanssa; b) ylin johto ei ole eikä sen luulla olevan kaikkietävä, tarvittava tieto jostakin tehtävästä voi sijaita missä tahansa verkon kohdassa ja siitä tulee tämän tehtävän johtamisen ja kommunikaation solmukohta; c) johtaminen on enemmän konsultointia kuin käskemistä; d) kommunikaation sisältö on enemmän informaatiota kuin ohjeita ja päätöksiä; e) sitoutumista organisaation tehtävään arvostetaan enemmän kuin lojaaliutta ja tottelevaisuutta; f) organisaation ulkoisia yhteyksiä ja asiantuntemusta pidetään tärkeinä.

Oppivalla organisaatiolla on edellytykset kansalaisten ja eri intressitahojen kanssa käytäviin neuvotteluihin sekä erittelevän vertailumenetelmän käyttöön. Pelkkä byrokratia rutiiniorganisaationa ei siihen pysty. Tielaitoksen kehittämisessä oppivuus ei näytä olleen juuri esillä (Leskinen 1994, 92-104). Nykyisen tienpidon organisaation piirteet voivat siis estää vuorovaikutusta, johon tielaitoksen ja valtionhallinnon yleistavoitteissa kuitenkin tähdätään.

Byrokratiaa korvaamaan on kehitetty organisaatiotyyppisiä, kuten 'matriisiorganisaatio', tarkoituksena parantaa joustavuutta ja muutosalttiutta (ks. matriisiorganisaatiosta Bartlett ja Baber 1987). Näiden mallien ongelmana on kuitenkin niiden käyttöönoton vaikeus. Eräiden organisaatiotutkijoiden mukaan ei ole järkevää uskoa, että suuret byrokraattiset organisaatiot voitaisiin mallin pohjalta *hallinnollisin päätöksin* korvata jollakin muulla organisaatiomuodolla (Warwick 1975). Kokemukset ylhäältä alas suunnatuista organisaatiomuutosyrityksistä eivät ole rohkaisevia. Henkilöstön muutosvastarinta tällaisia määräyksiä kohtaan on vaikea, kenties ylittämätön ongelma. Muutokset tulisikin perustaa organisaation jäsenten omaan ymmärrykseen siitä, millaisella jatkuvalla muutosprosessilla turvataan organisaation jatkuva menestys. Organisaatiomuutoksissa siis henkilöstön sisäinen keskustelu ja oma kehitystyö kaikilla tasoilla on ratkaisevan tärkeää.

Eräät organisaatioasiantuntijat pitävät byrokratiaa edelleen niin tehokkaana tiettyjen teknisten tehtävien suorittamisessa, että niiltä osin korvaamiseen ei ole perusteita. Vakuuttavia vaihtoehtoja ei ole näköpiirissä (esim. Pitt ja Booth 1983). *Ongelmana ei ehkä olekaan byrokratiaa korvaavan rakenteen löytäminen vaan byrokratian täydentäminen* (Stein ja Kanter 1980, 372). Ajatuksena on säilyttää byrokratia siellä missä se toimii hyvin ja kehittää toinen rakenne muihin tehtäviin (Huber ja McDaniel 1986, 572).

Tielaitoksen oppivuutta parantavan rakenteen tulisi olla muiden julkisten organisaatioiden kanssa toimiva yhteistyöelin, sillä tielaitos ei tietysti yksin kykene ratkaisemaan esimerkiksi monialaisia 'kestävään kehityksen' ongelmia. Toisaalta uuden rakenteen tulisi kyetä välittämään kokemuksia tehokkaasti hierarkiassa 'alhaalta ylös'.

Tilapäiset komiteat, projektit ja viranomaisten yhteistyöryhmät eivät sovellu hyvin jatkuvaan kokemuksista oppimiseen. Tilapäisistä ryhmistä saatu oppi jää helposti vain siihen osallistuneiden omaisuudeksi. Kiintoisa vaihtoehto on byrokratian rinnalla toimiva ns. '*paralleeliorganisaatio*'. Se on pysyvä

rakenne, joka toimii byrokratian tuntoelimenä. Paralleeliorganisaation työskentelyyn käyttävät osan työajastaan eri yksiköiden ja hierarkiatasojen edustajat, joten se kykenee nopesti välittämään kokemukset kokeiluista ja informaatiota ympäristön muutoksista<sup>7</sup>. Paralleeliorganisaatio on käytetty myös työelämän laadun kehittämiseen (Stein ja Kanter 1980). Olennaista siinä nähdäkseni on, että ylin johto ja käytännön kokeiluja eri tasoilla toteuttavat suunnittelijat sekä eri yksiköiden edustajat voivat suoraan ja säännöllisesti keskustella keskenään ja että tulokset otetaan nopeasti käyttöön. Näin turvataan kokemusten jatkuva ja nopea leviäminen eri yksiköihin. Kyse on siis eräänlaisesta organisaation madaltamisesta sitä 'opettavan' sivuelimen kautta. (Leskinen 1994, 121-124).

Ei ole tietenkään itsestäänselvää, että paralleeliorganisaation kaltainen alunperin teollisuudessa kehitetty organisaatio soveltuu sellaisenaan tienpidon suunnitteluun. Esimerkiksi ammattiliittojen vaikutusmahdollisuudet on otettava huomioon. Ehdotukset paralleeliorganisaation käytöstä uhanalaisten lajien suojeluohjelmiin (Clark ym. 1989) ja kokemukset terveydenhuoltoorganisaatioissa (Shani ja Eberhardt 1987) näyttävät kuitenkin hyvin kiinnostavilta. Suomessa paralleeliorganisaatiota ei ole tätä kirjoitettaessa kokeiltu eikä tutkittu.

Yhtä tärkeää kuin organisaation rakenne ovat sen työtavat. Ratkaisevan tärkeää on ryhmätyön käyttö. Organisaatio koostuu sekä virallisista että epävirallisista ryhmistä. Joskus voi olla jopa vaikeaa sanoa, kummat ovat tärkeämpiä organisaation tavoitteiden toteuttamisessa.

Ryhmä on sellainen joukko ihmisiä, jotka voivat olla sosiaalisessa vuorovaikutuksessa keskenään ja jolla on yhteisiä tavoitteita, intressejä, tarpeita tai ideoita. Tällaisia ovat esimerkiksi tienpidon suunnittelu-yksikkö, projekti-ryhmät, johtokunnat jne. Sensijaan tielaitoksen keskushallinnon, rakennusinsinööriiliiton tai Uudenmaan tiepiirin kaltaiset suuret tai suurehkot organisaation osat eivät yleensä voi toimia ryhmänä vaikka ne aika ajoin jossakin asiassa esiintyvätkin yhtenäisinä. (Jewell & Reitz 1981, 4-5.)

Ryhmiä voidaan luokitella esimerkiksi seuraavaan tapaan (Jewell & Reitz 1981, 5-7):

Ensinnäkin ryhmän *kehitysvaiheen* näkökulmasta voidaan erottaa uudet ryhmät ja kauan yhdessä toimineet ryhmät. Ryhmät tarvitsevat aikaa valitakseen ja oppiakseen niille soveliaat työtavat sekä selvittääkseen jäsentensä vahvuudet ja heikkoudet. Ryhmätyön osaaminen ei ole mikään synnynäinen valmius - ryhmätyötapoja on opiskeltava. Ryhmän jäsenten on oltava toimintatavoistaan tietoisia, jotta ryhmä pystyy kehittymään.

*Rakenteensa* kannalta ryhmä voi olla äärimuodossaan erittäin muodollisesti järjestäytynyt ja rakenteeltaan jäykkä. Toisen ääripään ryhmä on epämuodollinen ja löyhä rakenteeltaan.

<sup>7</sup> Paralleeliorganisaatio ei tarkoita 'epävirallista organisaatiota', joiden on kauan havaittu olevan olemassa virallisen organisaation rinnalla.



*Yhteenkuuluvuuden* kannalta voidaan havaita ryhmiä, jotka ovat jäsenilleen tärkeitä. Silloin jäsenet työskentelevät ennenkaikkea ryhmän tavoitteiden puolesta ja kokevat samalla pääsevänsä omienkin tavoitteidensa osalta kuin yksin toimimalla. Yhteenkuuluvuus vaikuttaa merkittävästi kommunikointiin sekä työskentelyyn ja päätöksentekoon yleensä.

*Johtajuuden* kannalta kiinnostavaa on, onko ryhmän johtajana auktoriteetin nimittämä henkilö, kuten yksikön päällikkö vai nouseeko johtaja ryhmästä. Toisinaan ryhmä päättää tietoisesti, että johtajana toimii aina tilanteen mukaan pystyvin henkilö; näin toimivat esimerkiksi monien armeijoiden erikoisjoukot.

*Jäsenten pysyvyys* on tärkeä näkökohta. Avoimen ryhmän jäsenet vaihtuvat usein tai säännöllisesti. Tämä laajentaa ryhmän monipuolisuutta ja voi lisätä toiminnan luovuutta ja omaperäisyyttä. Suljettu ryhmä taas voi helpommin kehittää toimintaansa pitkäjännitteisesti. Toisaalta harvoin otettavien uusien jäsenten voimavarat voivat tulla vajaasti hyödynnettyä, koska 'vanhojen' jäsenten valta on suurempi. Tehokkaalla perehdyttämisellä ja sopivilla pelisäännöillä hyvä kompromissi voitaneen saavuttaa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että rakenteen, johtajuuden ja yhteenkuuluvuuden kehittyminen vaativat aikaa tai erityisoloja kehittyäkseen ja ovat siksi yleisempiä ryhmissä joilla on pitkäkö historia. Mitä tietoisemmin ja tarmokkaammin ryhmätyöedellytysten parantamiseen ryhdytään sitä nopeammin tiettyjen tehtävien hoito tehostuu.

## 1.5 Suunnittelun perusvaihtoehdot

Jos tienpidon suunnittelun vuorovaikutteisuuden kehittämisessä halutaan olla johdonmukaisia, valitaan parhaiten tehtävään soveltuvat työvälineet ja huolehditaan myös siitä, että nuo välineet tukevat saumatta toisiaan.

Tiedotus ja kaksisuuntainen tiedon vaihto sekä yhteiskuntataloudellinen kustannus-hyötyanalyysi tukevat toisiaan ja rutiiniorganisaatiota. Rutiiniorganisaatio näkee ongelmat pohjimmiltaan teknisinä, pilkottavissa ja rajattavissa olevina ongelmina, joihin voidaan soveltaa kutakuinkin normaaleja rutiineja, eikä organisaation periaatteita tarvitse muuttaa. Rutiinisuunnittelu merkitsee sitä, että yksiselitteisiin ratkaisuihin pyritään viimekädessä tieteellisesti perustellun erikoisasiantuntijatiedon avulla. Asiantuntijavaltaisia yhdisteleviä vertailumenetelmiä pidetään käyttökelpoisina. Kansalaisille tiedotetaan hallinnon suunnitelmista ja ratkaisuksista ja heiltä kerätään informaatiota organisaation tarpeellisenä pitämistä seikoista. Tämän ei enää vastaa sellaista vuorovaikutusta, jota suomalainen yhteiskunta hallinnolta nyt näyttää edellyttävän, päinvastoin.

Esimerkiksi kestävän kehityksen tavoite tienpidon suunnittelussa merkitsee syviäkin ristiriitoja sisältävien, ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien käsittelyä. Nuo ongelmat ovat kietoutuneet erottamattomasti toisiinsa. Paloittain ja hallinnonaloittain ongelmia ei voida ratkaista. (Miller, A. 1985, 180-181; Dryzek 1987, 28-33; Leskinen ja Turtiainen 1987, 4)<sup>8</sup>. Ristiriitojen hallinta ja avoin käsittely vaatii organisaation ja eri osapuolten

välisiä järjestelmällisiä ja avoimia neuvotteluja. Niitä tukee vaihtoehtojen edullisuutta eri osapuolten näkökulmista valaiseva erittelevä vertailu ja oppiva organisaatio, joka pystyy tehokaseen viranomaisyhteistyöhön ja neuvotteluihin sekä kykenee nopeasti hyödyntämään kokemuksia.

Elementtien yhdistelmistä muodostuu siten kaksi suunnittelun kehittämisen perusvaihtoehtoa (kuva 1, s. 29).

Tielaitoksen suunnittelun kehittämisraporteista 80-luvun lopusta 90-luvun alkuun ilmenee seuraavaa: Tielaitoksen omat yleistavoitteet voidaan tulkita oppivaan suunnitteluun pyrkimiseksi. Kuitenkin yhdistelevää kustannus-hyötyanalyysiä käytetään laajamittaisesti, eikä organisaation oppivuus ole ollut esillä kehittämisessä, vuorovaikutus on pääasiassa tiedottamista ja kaksisuuntaista tiedon vaihtoa. Lähinnä vain hanke-YVA:n kehittämisessä on tavoitteena erittelevä vertailu ja neuvottelu (Leskinen 1994, 99-105.)

Epäjohdonmukaista ja tehotonta olisi esimerkiksi kehittää vain neuvottelua ja jättää suunnittelun muut elementit sikseen. Neuvottelu ei suju käyttäen argumenttina yhdistelevän vertailumenetelmän tuottamaa 'parasta' vaihtoehtoa; "*kustannus-hyötysuhteella tievaihtoehtoa on huono myydä*" kuten eräs tiepiirin suunnittelija totesi. Samoin turhaa on myös yrittää viedä organisaation hierarkiassa 'ylöspäin' moniarvoisia, eri osapuolten näkökulmia esitteleviä päätöksentekoaikainkaloja. Rutiiniorganisaatiohan edellyttää arvovapaata, objektiivista informaatiota. Kaikkia elementtejä on kehitettävä johdonmukaisesti, jotta haluttuihin tuloksiin päästään tehokkaasti.

<sup>8</sup> Kestävästä kehityksestä esitetään usein hyvin kapea-alaisia näkemyksiä. Kestävän kehityksen katsotaan mm. vaativan itsestäänselvästi yhdyskuntarakenteen keskittämistä rautatie- ja joukkoliikenneasemien läheisyyteen, koska liikkumiseen tarvittava energiamäärä ja liikenteen haitat minimoituvat. On kuitenkin kysyttävä, aiheutuuko näillä rajusti tiivistyville alueilla sellaisia sosiaalisia ongelmia, että alueet slummiutuvat. Näillä alueilla ei esim. voida säilyttää merkittäviä viheralueita, joita useat suomalaiset kuitenkin arvostavat.

Liikenteen energiankäyttö on tärkeä, mutta nykyisin vesi-viemärijärjestelmään verrattuna vähemmän merkittävä keskitetyn yhdyskuntarakenteen perustelu. Mitä keskitetympi alue on, sitä halvempaa on vesi-viemärijärjestelmän rakentaminen. Tuo järjestelmä on kuitenkin ekologisesta näkökulmasta hyvin haitallinen. Jos (ekologisen kestävyuden näkökulmasta) päätettäisiin kehittää kiinteistö- ja pienaluekohtaisia järjestelmiä, joilla eri jätteet muutettaisiin esimerkiksi kaasuksi ja käytettäisiin polttoaineena, voisivat talouslaskeumat ja ympäristövaikutusarviot saada monilla alueilla uuden näkökulman.

Keskittämisen seurauksena voi olla maaseudun väestön vähentyminen. Se merkitsee mm. sitä, että Suomen kansantaloudelle ratkaisevan tärkeiden, hajallaan sijaitsevien luonnonvarojen korjuuta joudutaan ehkä edelleen koneistamaan ja kemikalisoimaan, mikä taas voi aiheuttaa ekologistia ongelmia. Tuen lisääminen maaseudun asuttuna pitämiseksi taas lisää kustannuksia.

Tämä pikapohdinta on tarkoitettu demonstroimaan sitä, että asiat kietoutuvat toisiinsa ja yksinkertaisia ratkaisuja yhteiskunnan kehittämiseen ei kertakaikkiaan ole. Kiinnostavampaa onkin kenen tulisi suunnitella ja päättää näistä asioista sekä onko vallankäyttö näissä asioissa riittävän tietoista, julkista ja kontrolloitua. (Salminen ja Lohi 1994, 22-46.)



## **RUTIINISUUNNITTELU**

### **YKSI- TAI KAKSISUUNTAINEN TIEDON VAIHTO**

Suunnittelu on asiantuntijatyötä. Kansalaiset ovat tiedon vastaanottajia ja osittain tiedon tuottajia.

Organisaatio päättää, mitä suunnitelma sisältää ja ketkä saavat osallistua ja vaikuttaa - suunnittelu on suljettua.

### **YHDISTELEVÄ VERTAILU**

Yhteismitallistaa ja yhdistää vaikutukset laskennallista käsittelyä varten.

Vertailumenetelmää ja asiantuntijaa pidetään arvovapaina, minkä vuoksi valinnat ajatellaan objektiivisiksi.

Tavoitteena on valita paras vaihtoehto annettuihin päämääriin pääsemiseksi.

## **RUTIINIORGANISAATIO**

Organisaation lakisääteisten tehtävien muuttaminen ei kuulu organisaatiolle itselleen.

Tavoitteena on etenkin taloudellis-tekni-  
nen tehokkuus ja lakien ja muiden normien noudattaminen.

Rakenne on hierarkkinen - määrämuotoiset ohjeet ja määräykset kulkevat alas ja valvontaraportit ylös hierarkiassa.

Suunnittelijalta odotetaan ennenkaikkea lojaalisuutta ja sääntöjen noudattamista. Organisaation kehittämisen ei katsota kuuluvan suunnittelijalle vaan ainoastaan johdolle.

## **OPPIVA SUUNNITTELU**

### **NEUVOTTELU**

Suunnittelu on asiantuntijoiden ja muiden osapuolien järjestelmällistä yhteistyötä.

Suunnittelun osapuolet sopivat pelisäännöistä ja päätöksentekoaikaneiston sisällöstä. Kaikkien osapuolten mielipiteet näkyvissä - suunnittelu on avointa.

### **ERITTELEVÄ VERTAILU**

Kuvaa vaikutuksia monipuolisesti ja selkeästi, jotta keskustelu ratkaisusta mahdollistuisi.

Vertailu on arvosidonnaista, siksi avoimuus ja selkeät perustelut ovat välttämättömiä.

Tutkitaan erilaisia päämääriä ja vaihtoehtoja. Kuvaa vaihtoehtojen edullisuutta eri päämäärien kannalta. Vaihtoehto valitaan demokratian pelisääntöjen mukaisesti - ei vertailumenetelmällä.

## **OPPIVA ORGANISAATIO**

Tehtäviä voidaan tulkita uudelleen. Yhteistyö muiden hallinto-sektorien kanssa välttämätöntä vaikka säännökset eivät velvoittaisi.

Tehokkuus ei ole yksiselitteistä; teknis-taloudellinen osittaisoptimointi ei riitä. Normeja pidetään suhteellisen pysyvinä, mutta niistä keskustellaan.

Organisaatio pyrkii sopeuttamaan toimintansa ja rakenteensa tilanteeseen. Informaatio on vain osittain määrämuotoista ja välittyy vaaka- ja pystysuoraan hierarkiassa.

Kaikki voivat osallistua organisaationsa kehittämiseen. Kaikkien kokemus ja näkemys pyritään saamaan käyttöön mahdollisimman monipuolisesti.

## 1.6 Johtopäätöksiä

Jos tienpidon suunnittelussa tavoitellaan järjestelmällistä ristiriitojen käsitteilyä se merkitsee vähittäistä pyrkimystä oppivaan suunnitteluun. Tielaitokselta tämä edellyttää ensinnäkin oppivan organisaation periaatteiden pohdintaa ja soveltamista. Tielaitoksen tulisi myös johdonmukaisesti muuttaa tiedonkeruu- ja muokkaustapaansa erittelevän arvioinnin ja vertailun suuntaan sekä kyettävä neuvottelemaan suunnittelun eri osapuolten kanssa järjestelmällisesti ja tehokkaasti. Oppivan suunnittelun toimintatavan on ulotuttava hankkeiden suunnittelusta liikenne- ja tiepoliittiseen suunnitteluun; sen voisi olla palveluajattelun, tulosohjauksen ja laatujärjestelmän eräänlainen soveltamisohje. Toisinaan on kenties kyse vain vanhojen säädösten ja ohjeiden uudesta tulkinnasta, toisinaan tarvitaan uusia joustavia ohjeita ja uutta sisäistettyä ajattelu- ja toimintatapaa.

Oppivaa suunnittelua voidaan epäillä kalliiksi. Päteviä päätelmiä tästä voidaan mielestäni tehdä vasta sitten kun on käytettävissä kokemuksia hyvin suunnitelluista ja toteutetuista kokeiluista, joissa on käytetty hyväksi kokemuksia kotimaasta ja ulkomailta. On odotettavissa, että kustannukset laskevat kunhan oppivaa suunnitteluun luodaan 'rutiineja'. Lisäksi suunnitelmat ovat valmistuessaan eri osapuolten kannalta hyväksyttäviä. Ei-hyväksyttävien suunnitelmien ja vaihtoehtojen selvillesaanti mahdollisimman varhaisessa vaiheessa säästää melkoisesti.

Kenen tahansa tielaitoksessa sihteereistä johtajiin on kyettävä mielessään asettumaan kansalaisen asemaan. Monille tämä on ennestään luonteva asenne, sillä he mieltävät oman kaksoisroolinsa toisaalta kansalaisena toisaalta tielaitoksen jäsenenä. Käsitys demokratiasta ja suunnittelusta antaa tälle asenteelle tarvittavaa syvyyttä ja auttaa havaitsemaan ja tulkitsemaan erilaisten pulmatilanteiden piirteitä sekä edistää johdonmukaista toimintatapojen valintaa.

Strategisen suunnittelun kehittämisessä on ratkaisevan tärkeää tiedostaa minkälaisiin tulevaisuuksiin erilaiset suunnittelu- ja päätöksentekoperiaatteet yhteiskuntaamme vievät. Jos uskomme, että voimme ainakin jossakin määrin vaikuttaa siihen minkälaiseksi tulevaisuutemme muodostuu, on aika tehdä rohkeita, mutta perusteltuja käytännön ratkaisuja.

## Lähteet

Ahonen, P. 1985. Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 315 s.

Argyris, C. & Schön, D. A. 1987. Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Addison-Wesley. Reading, Mass. 344 s.

Arnstein, S.R. 1969. Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners XXXV(4): 216-224.



Bartlett, R.V. & Baber, W.F. 1987. Matrix Organization Theory and Environmental Impact Analysis: A Fertile Union? *Natural Resources Journal* 27(3): 605-615.

Boschken, H. I. 1982. *Land Use Conflicts. Organizational Design and Resource Management.* University of Illinois Press. 275 s.

Burns, T. & Stalker, G.M. 1961. *The Management of Innovation.* Tavistock Publications, London.

Byrne, J. 1987. Policy Science and the Administrative State: The Political Economy of Cost-Benefit Analysis. Teoksessa: Fischer, F. & Forester, J. (Eds.) *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria.* Los Angeles. s. 70-93.

Cameron, K.S. 1986. Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science* 32(5): 539-553.

Clark, T. W., Crete, R. & Cada, J. 1989. Designing and Managing Successful Endangered Species Recovery Programs. *Environmental Management* 13(2): 159-170.

Davidoff, P. 1973. Advocacy and Pluralism in Planning. Teoksessa: Faludi, A. (ed.). *A Reader in Planning Theory.* s. 277-296.

Dietz, T. 1987. Theory and Method in Social Impact Assessment. *Sociological Inquiry* 57(1): 54-69.

Dryzek, J. 1987. *Rational Ecology. Environment and Political Economy.* Basil Blackwell. New York. 270 s.

Forester, J. 1982. Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, 48(1): 67-80.

Hahtola, K. 1990a. Ympäristöpolitiikka päätöksenteossa. *Ympäristö ja Terveys* 21(3): 194-198.

Hahtola, K. 1990b. Rahallisen arvioinnin yhteiskunnallinen problematiikka. *Hallinnon tutkimus* 9(3): 229-236.

Hahtola, K. 1991. Kestävän kehityksen uhkakuvat. *Yliopisto* 39(15): 5-12.

Harju, P. 1988. Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. *Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus YTK A15.* Espoo. 296 s.

Homer-Dixon, T., Boutwell, J.H. & Rathjens, G.W. 1993. Environmental Change and Violent Conflict. *Scientific American* 1993(February): 16-23.

House, E.R. (toim.) 1983. New Directions for Program Evaluation. A Publication of the Evaluation Research Society 19. Josey Bass. San Francisco-Washington-London. 102 s.

Huber, G.P. & McDaniel, R.R. 1986. The Decision-making Paradigm of Organizational Design. *Management Science* 32(5): 572-589.

Hämäläinen, R.P. & Seppäläinen, T.O. 1986. Päätöksentekoa tukevien matemaattisten menetelmien käyttö energiapolitiikassa. Teknillinen korkeakoulu, systeemianalyysin laboratorio. Kauppa- ja teollisuusministeriö, sarja B:59. Helsinki. 99 s.

Jewell, L.N. & Reitz, H.J. 1981. Group Effectiveness in Organizations. *Organizational Behavior and Psychology Series*. Scott, Foresman & Co. Glenview, Illinois. 164 s. [ISBN 0-673-15334-7].

Junger, P.D. 1979. The inapplicability of cost-benefit analysis to environmental policies. *Ekistics* 46(276): 184-194.

Lehtonen, M. 1993. Proálcool, ympäristö ja valta. Tilanteellisen analyysin soveltaminen Brasilian polttoainealkoholihjelman arviointiin. Helsingin yliopisto, limnologian ja ympäristönsuojelun laitos (pro gradu). 141 s. liit. 18 s.

Lenny, D.M. 1976. The Case for Funding Citizen Participation. *Administrative Law Review* 1976(Summer): 483-509.

Leskinen, A. 1987. Vertailumenetelmät ympäristöön merkittävästi vaikuttavassa viranomaisten päätöksenteossa. Ympäristöministeriö, ympäristön- ja luonnonsuojeluosasto, sarja A/63. Helsinki. 182 s.

Leskinen, A. 1994. Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration. Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos, julkaisuja No 5, maankäytön ekonomia. Yliopistopaino. Helsinki. 162 s. (väitöskirja).

Leskinen, A. & Turtiainen, M. 1987. Ympäristövaikutusten arviointiprosessi ympäristöpolitiikan välineenä. *Yhteiskuntasuunnittelu* 25(1): 3-6.

Leskinen, A. & Turtiainen, M. 1988. Osallistuva suunnittelu ja "SOFY"-projekti. *Yhteiskuntasuunnittelu* 26(4): 10-18.

Leskinen, A.; Salminen, P. & Turtiainen, M. 1991. Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Maankäytön ekonomian laitos julkaisuja 10/1991. Helsingin yliopisto. Helsinki. 48 s.

Majone, G. 1980. Policies as Theories. *Omega* 8(2): 151-162.

McAllister, D.M. 1980. Evaluation in Environmental Planning. Assessing Environmental, Social, Economic and Political Trade-offs. The MIT Press. Cambridge, Mass. 308 s.



- Meidinger, E. & Schnaiberg, A. 1980. Social Impact Assessment as Evaluation Research. Claimants and Claims. *Evaluation Review* 4(4): 507-535.
- Meristö, T. & Uotila, T. 1990. Järjestötoiminnan strateginen suunnittelu. Esitutkimus. *Liiketaloustieteellinen aikakauskirja* 39(2): 153-169.
- Methodologies. 1981. Studies on methodologies scoping and guidelines. Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiene, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Prepared by Environmental Resources Ltd, London. 94 s. liit. 81 s.
- Miller, A. 1985. Technological Thinking: It's Impact on Environmental Management. *Environmental Management* 9(3): 179 - 190.
- Miller, T. 1980. Medborgardeltagande. Politisk inflytande eller...? Ett försök i Hedemora. Byggeforskningsrådet. Stockholm. 91 s.
- Myrdal, G. 1977. The Meaning and Validity of Institutional Economics. In Steppacher, R., Zogg-Waltz, B. & Hatzfeldt, H. (eds.). *Economics in Institutional Perspective*. Lexington Books. Lexington, Mass. s. 3-10.
- Nikkilä, J. 1986. Julkinen hallinto ja yhteiskunta. Johdatus julkisen hallinnon makroteorioihin. Valtion koulutuskeskus, julkaisusarja B nro 36. Helsinki. 98 s.
- Norgaard, R. B. 1985. Environmental Economics: An Evolutionary Critique and a Plea for Pluralism. *J. of Environmental Economics and Management* 12(1985): 382-394.
- Nurmi, R. 1985. Tietoyhteiskunnan organisaatiot: typologinen tarkastelu. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, sarja A 6:1985. Turku. 69 s.
- Osallistumistoimikunnan mietintö. 1981. Komiteanmietintö 1981:54. Helsinki. 246 s.
- Pitt, D. & Booth, S. 1983. Paradigms lost? Reflections on the Coming Organizational 'Revolution'. *Futures* 15(3): 193-204.
- Salminen, P. & Lohi, P. 1994. Kunnat kestävästä kehitystä etsimässä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1985. (ISBN-951-598-071-2)
- Shani, A. & Eberhardt, B.J. 1987. Parallel Organization in an Health Care Organization. An Exploratory Action Research Study. *Group & Organization Studies* 12(2): 147-173.
- Sotamaa, P. 1977. Vastasuunnittelu ja sen soveltaminen Puu- Käpylässä. *Sosiaalipolitiikka* 2: 109-129.
- Stein, B.A. & Kanter, R.M. 1980. Building the Parallel Organization: Creating Mechanisms for Permanent Quality of Work Life. *The Journal of Applied Behavioral Science* 16(3): 371-388.

Söderbaum, P. 1973. Positionsanalys vid beslutsfattande och planering. Ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund. Esselte Studium. Stockholm. Miljöförlaget. Uppsala. 345 s. (väitöskirja).

Söderbaum, P. 1986. Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar. Doxa, Lund. 196s.

Söderbaum, P. 1988. Samhällsekonometriskt beslutsunderlag - exemplet vägplanering. Yhteiskuntasuunnittelu 26(4): 3-9.

Söderbaum, P. 1990. Economics in Relation to Environment, Agriculture and Rural Development. A non-traditional approach to project evaluation. Swedish university of Agricultural Sciences, Dept. of Economics, report 31. Uppsala.

Söderbaum, P. & Zerihun, T. 1981. Förbindelse mellan Arnö i Mälaren och Fastlandet. En studie av vägplanering i glesbygd med hjälp av positionsanalys. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för ekonomi och statistik, rapport 173. Uppsala. 225 s. liit.

Tuominen, R. 1981. Organisaatioteoreettinen tutkimus koordinoinnista. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A 4:1981. Turku. 210 s.

Turtiainen, M. 1991. Institutionaalinen ympäristotaloustiede. Teoksessa: Massa, I. & Sairinen, R. (toim.). Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle. Helsinki. s. 142-161.

Warwick, D.P. 1975. A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality and Organization in the State Department. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 252 s.



## 2 MAANKÄYTÖN JA LIIKENTEEN SUUNNITTELUN VUOROVAIKUTUS

Terttu Pakarinen, dosentti

### 2.1 Järjen vuosisata

Tämä kirjoitus on tarkoitettu seminaarikeskustelun pohjaksi 29.-30.9.94. Se on tarkoituksella laadittu keskustelua provosoivaksi ja se vasta ennakoi aihetta koskevaa syvällisempää artikkelia.

#### 2.1.1 Suunnittelumetodit

Suunnittelun teoriassa on tapana erottaa proseduraalinen, suunnittelun menettelytapoja koskeva teorisointi sekä substantiaalinen, suunnittelun sisällöllisiä asioita koskeva teorisointi. Proseduraalinen suunnittelun teoria oli hallitsevassa asemassa 1960-luvulla, 1970-luku oli substantiaalisen teorian nousun aikaa. 1980 luvun tarkastelut osoittavat, että kumpaakin näkökulmaa on syytä viljellä.

Arkikielessä käytetään usein rationaalisen suunnittelun termiä tarkoittamaan suunnittelua, joka pohjautuu erilaisten vaihtoehtojen tutkimiseen ja tietoiseen, perusteluihin nojaavaan valintaan. Poliittisen valinnan arvellaan voivan olla intuitiivisempaa, siinä vallitsee toisenlainen tarkoituksenmukaisuus kuin ns. riippumattomassa asiantuntija-harkinnassa.

Näin yksinkertaista ei suunnittelumuotojen erottelu kuitenkaan ole. Rationaalinen suunnittelun teoria on oma periteensä pitkälle työstytyine päätöksenteon sääntöineen ja lisäksi sen sisällä on kehitelty erilaisia versioita. Rationaalisuus ei myöskään ole yhtä kuin tieteellisyys eli ei voida vetää johtopäätöstä: mitä rationaalisempaa suunnittelu on, sitä tieteellisemmästä toiminnasta on kyse. Päinvastoin, saattaa hyvinkin olla, että puhtaaksiviljelty rationalistisen suunnitteluteorian soveltaminen jossakin tilanteessa joillakin ehdoilla johtaa täysin päättömiin tuloksiin.

Rationalistisen suunnittelun teorian peruslähtökohta on, että päätöksenteon tulee perustua kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen arvioitiin kaikkien mahdollisten seurausvaikutusten suhteen. Andreas Faludin kriittiseen rationalisminsa liittämä konsekventialistinen etiikka tarkoittaa, että päätöksenteon eettisyys nojaa juuri seurausten tarkasteluun.

Käytännössä on harvoin mahdollista ottaa missään suunnittelutilanteessa huomioon kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, saati että olisi aikaa ja resursseja tutkia niiden kaikkia mahdollisia seurauksia. Kriittinen rationalismi toimii suunnittelun ideaalimallina. Käytännössä paremmiin toimivaksi vaihtoehdoksi on kehitetty inkrementalistista suunnittelun teoriaa, jonka mukaan on riittävä, että tarkastellaan olennaisia muuttujia. Ongelmana on vain tällöin se, kuka määrittelee olennaiset seikat ja miltä kannalta valitut seikat voidaan katsoa olennaisiksi.

Voisi ajatella, että rationalismi on inkrementalismia luotettavampi lähestymistapa sen nojalla, että siinä otetaan huomioon kaikki mahdolliset vaihtoehdot ja seuraukset, kun taas inkrementalismissa valinta on väistämättä ainakin jossain määrin mielivaltainen. Tämä ajatus perustuu kuitenkin olettamukseen siitä, että kaikkien vaihtoehtojen määrittely olisi jotenkin helpompaa ja luotettavampaa kuin joidenkin poimiminen. Kuitenkin relevantin muuttujajoukon löytäminen sekä rationalismissa että inkrementalismissa riippuu ratkaisevasti itse suunnitteluongelman määrittelemisestä.

Tähän perustuukin substantiaalisien suunnittelun teorian esittämä kritiikki rationalismia kohtaan. Ellei suunnitteluongelmaa ymmärretä perinjuurin ja vieläpä laajemmassa yhteydessään, eivät mitkään tieteellisenkuuloiset menetelmät pelasta näkökulman kapeudesta aiheutuville virheille. Substantiaalinen suunnittelun teoria korostaa suunnitteluongelman määrittelyä kontekstissaan, mikä tarkoittaa sitä, ettei puhtaasti tekninen ongelman määrittely ole riittävä.

On mahdollista esimerkiksi esittää Suomen valtakunnallisen liikenneverkon kehittämiseksi kolme vaihtoehtoa, jotka kuitenkin nojaavat vain yhteen tulokintaan Euroopan Unionin vaikutuksista ja käsitykseen siitä, että meillä ei ole mukautumisen ohella mitään omaa liikkumavaraa. Kyseessä ei ole aito rationalistinen päätäntä, vaan toteutustapojen vertailu. On myös mahdollista esittää esimerkiksi valtakunnallinen moottoritieverkoston suunnitelma, joka ei ota lainkaan huomioon sitä, että eri liikennemuotojen keskinäinen kehitys ja kenties toistaiseksi vielä tuntemattomien kommunikaatioverkkojen kehitys tekee koko pohjana olleen liikennetarve-ennusteen mitättömäksi. Suunnitelma on tuomittu vanhenemaan jo ennen toteuttamistaan.

Rationalismin ja inkrementalismin välisessä erossa ei ole niinkään kyse siitä, että toinen muoto olisi toista täsmällisempi ja toinen toista summittaisempi. Olennainen ero on se, että inkrementalismissa pyritään sitomaan ennalta mahdollisimman vähän muuttujia, jotta reagoiminen alati muuttuviin olosuhteisiin olisi helpompaa. Tätä pienten muutosten linjaa on joskus arvosteltu status quon tukemiseksi, mutta epävarmuuden ja riskien vallitessa tämä strategia saa muitakin merkityksiä.

Rationalismille ovat omiaan selkeät tavoite-keino-hierarkiat. Oletetaan, että ylemmän tason yleisemmin asetettu tavoite on aina operationalisoitavissa konkreettisemmaksi seuraavaksi alemmalla tasolla kunnes tullaan lopulta tien päällysteen kaltaiseen yksityiskohtaan. Suunnitteluprosessi hahmotetaan siten, että laajan skaalan tavoite, joka myös on yleensä pitkän aikatahtaimen tavoite, ohjaa kaikkia prosessin kuluessa tehtäviä valintoja. Suunnittelun tehtävä on ohjata kehitystä kohti haluttua tavoitetilaa, saada kehitys "putkeen". Inkrementalismissa voidaan lähteä myös käytettävistä keinoista, tavoitteista ja keinoja voidaan suhteuttaa toisiinsa molemminsuuntaisesti.

Modernistinen suunnittelu on katkerin tavoin osoittanut, että tavoitetilojen asettaminen - paitsi että se johtaa äärimmäisen jäykkään prosessiin - myös usein kahlitsee instituutiot ja organisaatiot ohjelmiin, jotka ovat vanhentuneita jo kauan ennen toteuttamistaan. Inkrementalismi ei sulje pois sitä, etteikö voitaisi laatia visioita tai skenaarioita tms. mahdollisista tulevaisuuden



kuvista ja käyttää näitä päätöksenteon apuna. Se tarkoittaa vain sitä, ettei suunnitelmissa ole tarkoituksenmukaista vahvistaa liian suuria epävarmuustekijöitä sisältäviä tavoitetiloja.

Eräs arkinen inkrementalismin väärinymmärrys koskee sitä, että kyseessä olisi umpimähkäinen keinojen valinta sieltä missä niitä näyttää helpoimmin käsillä olevan. Suunnittelun teoreettisen määrittelynsä mukaan inkrementalismi on ongelman ratkaisua, ei adhocismia. Keinot valitaan sen mukaan, miten hyviltä ne vaikuttavat määritellyn suunnitteluongelman ratkaisussa. Käytännössä käsittääkseni harjoitetaan suunnittelua jopa niinkin, ettei mitään suunnitteluongelmaa varsinaisesti määritellä missään vaiheessa, vaan toteutetaan vain rutiininomaisesti jonkin sektorin totuttuja tehtäviä.

Ongelman määrittely erottaa inkrementalismin "intuitiivisesta poliittisesta" päätännästä. Inkrementalismia ei ole esimerkiksi se, että jonkun vuoden tienpidon määrärahat menevät satunnaisella huutoäänestyksellä eduskunnan äänekkäimmille nurkkapatriooteille. Inkrementalismia voisi olla se, että jonkun vuoden tienpidon määrärahojen jakoperusteeksi päätettäisiin jonkun tärkeän ongelman ratkaisu resurssien antamisessa puitteissa, vaikkapa mahdollisimman suuret kustannussäästöt raskaissa tieliikenteen kuljetuksissa. Tällöin ei olisi välttämättä tarpeen tutkia jokaista tienpätkää koko maassa, vaan voitaisiin tietyn tuntuman perusteella ottaa kohteeksi joukko eniten liikennöityjä, kertyneiden tietojen mukaan parannuksia vaativia yhteyksiä. Resurssien kohdentaminen keskeisiin pullonkauloihin ongelman ratkaisemiseksi olisi inkrementalismia, ei resurssien sinne tänne ripotteleminen.

Joudutaan tietenkin miettimään, mitkä liikennesuunnittelun kysymykset vaativat kokonaisvaltaista rationalismia ja mitä asioita voidaan ratkaista joustavammin. Inkrementalistinen ote ongelmaan mahdollistaa sen, että uudelleen orientoituminen on mahdollista pianikin, mutta laajojen ohjelmien toteutumisesta se ei niinkään takaa.

### 2.1.2 Suunnittelu ja politiikka

Suunnitteluohjelmien substantiaalisuudesta seuraa, ettei jakoa asiantuntija-suunnittelun ja politiikan välillä ole mahdollista tehdä selvärajaisesti tai yksinkertaisesti. Poliittisen voidaan tiesuunnittelussa ajatella tietenkin tarkoittavan sitä tasoa, jolla esimerkiksi joku kansanedustaja katsoo asiakseen ja jopa velvollisuudekseen ajaa jonkin oman vaalipiirinsä tiehankkeen toteutusta. Poliittinen tarkoittaa kuitenkin laajemmassa mielessä myös kysymystä siitä, että näennäisesti teknisiinkin kysymyksiin liittyy aina monenlaisia sosiaalisia, taloudellisia, poliittisia jne. tekijöitä ja että siten suunnitteluongelman laajemman kontekstin määrittäminen on aina poliittinenkin kysymys.

Eri intressitahot ymmärtävät relevantin kehyksen eri tavoin ja eri näkökulmat voivat olla toisiinsa nähden sovittamattomassa ristiriidassa. Määritellesään suunnitteluongelmaa asiantuntija on siten mukana tekemässä poliittisia valintoja, tai toisinpäin poliitikot tekemässä suunnitteluvalintoja. Ei ole mahdollista lausua esimerkiksi kansainvälisen kilpailukykyyn vaikutuksista niihin tai näihin tarpeisiin tielaitoksen kehittämisessä mitään täysin neutraalia tai puhtaasti teknistä. Jotta poliitikot voisivat tehdä heille kuuluvia

poliittisia valintojaan, heidän tulisi saada kuva myös ristiriitaisista asianhaaroista, jonka kuvan heille voi asiansa osaava suunnittelija välittää.

Koko liikennesektori voidaan selittää "poliittisesti". Voidaan esimerkiksi todeta, että liikenneinvestointien tekemiseen tai tekemättä jättämiseen vaikuttavat yhtäältä pääoman kierron lainalaisuudet, mistä seuraa, että usein on paineita ratkaisuihin, jotka eivät ole liikennesuunnittelun tai tienpidon kannalta optimaalisia. Poliittiset päättäjät valitsevat näissä tapauksissa, tekevätkö he ratkaisunsa tekniselle ja toiminnalliselle suunnittelulle ulkoisten taloudellisten rationaliteettien nojalla, vai yrittävätkö he käyttää yhteiskunnan suunnitteluvaltaa taloudellisen prosessin ohjaamiseen. Esimerkiksi kestävästä kehityksestä puhuttaessa tällaisilta poliittisilta valinta-asetelmilta ei voi ummistaa silmiään, ellei sitten halua ottaa koko teemaa ajanmukaisena suunnittelu- liturgiana.

Erilaisten vaihtoehtojen esiinsaamisen ja ristiriitojen pöydälle nostamisen ongelma on ollut 1980-luvun suunnittelun teoreettisessa keskustelussa keskeinen. 1980-luvulla aiempi jako konsensus-perustaiseen ja konflikti-perustaiseen suunnittelun teoriaan on muuttunut rajoiltaan epäselväksi. Konsensusteoreettisella näkökulmalla tarkoitetaan sitä, että uskotaan olevan mahdollista löytää jokin yhteisesti hyväksyttävissä oleva yleinen hyvä ja siten aina paras mahdollinen ratkaisu jokaiseen suunnitteluongelmaan. Kyse olisi vain suunnittelumenettelyjen onnistuneisuudesta. Konfliktiteoreettisen näkökulman mukaan yhteiskunnat sisältävät aina rakenteellisia ristiriitoja, mistä seuraa että yhden hyvä voi olla toisen huono. Tästä näkökulmasta katsottuna ristiriidat tulisi nostaa suunnittelutilanteessa esiin ja pyrkiä osapuolille kohtuulliseen kaupankäyntiin ja neuvotteluun ratkaisujen ehdoista. Eräiden näkemysten mukaan suunnittelu on määriteltävissä konfliktien hallintana.

Usko yhteisen hyvän olemassaoloon ja määriteltävyyteen, jota suunnittelun teoriassa myös funktionalismiksi kutsutaan, merkitsisi sitä, että suunnittelun kehittäminen olisi lähinnä tekninen tehtävä. Tarvittaisiin vain eteviä päätöksentekoteorian konsultteja, jotka virtaviivaistaisivat suunnitteluprosesseja ajan vaatimuksia vastaamaan. Käsitys siitä, että poliittiset valinnat koskevat todellisia vaihtoehtoja, on taas saanut eräät suunnittelun teoreettiset koulukunnat pohtimaan sitä, miten kommunikointi suunnittelun sisällöllisistä ja arvotavoitteista olisi mahdollista.

Yleisimmin on esitetty, että puhdasta teknokraattisessa suunnittelussa vallitsevaa instrumentaalista järkeä yksinkertaisine tavoite-keino-hierarkioineen tulisi täydentää kommunikatiivisella järjellä, eri osapuolten vuorovaikutukseen ja ajatuksenvaihtoon perustuvilla asioiden kehittelyllä. Instrumentaaliselta kannalta suunnittelussa on tärkeintä tavoite: keinot ovat hyviä sikäli, kuin ne edistävät tavoitteen saavuttamista. Kommunikatiivinen järki taas korostaa suunnitteluprosesseja itseään. Se, millaisin keinoin tavoitteisiin pyritään, on arvo sinänsä. Samoin suunnittelun luonne on itsessään tärkeä kysymys. Yksittäisen kansalaisen kannalta suunnitteluun osallistuminen tai osallistumattomuus on jatkuva tapahtuma, kysymykset vain tulevat ja menevät. 1980-lukua leimannut yksilön emansipoituminen merkitsee, että



ihmiset eivät enää tyydy mekaaniseen rutiinisuunnitteluun. Se aliarvioi heitä.

On itsestään selvää, että suunnittelussa tulee aina säilymään myös instrumentaalinen komponentti. Suunnittelua ei olisi ilman tällaista materialistista tavoitteellisuutta. On kuitenkin valmistauduttava siihen, että kommunikatiivisen rationaalisuuden merkitys korostuu ja liikennesuunnittelussa tämä tulee erityisesti ravistelemaan sulkeutuneita sektorirajoja. Tekninen perfektionismi sektorin sisällä saattaa jonkin toisen elämän alueen näkökulmasta näyttää täysin absurdilta - ja kommentteja on voitava esittää.

### 2.1.3 Liikenne ja maankäyttö

Liikenne on yhdyskuntasuunnittelun linnunperässä riehuva käenpoika. On ajan kysymys, käsittääkö käenpoika jäävänsä ilman ruokaa, jos muu pesue nääntyy nälkään.

Liikenneongelmia oli jo muinaisilla roomalaisilla. Ruuhkien vuoksi oli kuljetusliikennettä rajoitettava yön hiljaisiin tunteihin ja liikenteen sujuvoittamiseksi luotiin katuluokat. Itselliseksi ilmiökseen liikenne alkoi kehittyä 1800-luvun puolimaissa, jolloin työssäkäyntiliikenne saattoi kaupunkiväestön liikkumaan massoina suuren osan ajastaan kaduilla vain siirtymässä paikasta toiseen. Tämän liikenteen modernisointi alkoi 1800-luvun lopulla. Haussmannilaiset liikennelaskennat edustivat uudentyyppistä teknistä rationaalisuutta, samoin Henardilaiset liikenneympyrät. 1900-luvun autoistuminen on lopulta siepannut lähes koko julkisen katutilan yksityisissä peltikuorissa suoritettavalle moottoriliikenteelle.

Voitaisiin ajatella, että liikenteen lisääntyminen on luonnollista seurausta kaupunkien kasvusta, josta taas luonnollisesti seuraa kuljetustarpeiden kasvu. Liikennesuunnittelun tehtävänä olisi vain ratkaista parhaalla mahdollisella tavalla annetut liikennemäärät. Suhdetta maankäyttöön mietitään tässä ajattelumallissa sen kannalta, miten liikenne voidaan järjestää aiheuttaen mahdollisimman vähän haittoja ihmisten erilaisille toiminnoille.

Tätä ei mielestäni voi vielä pitää vuorovaikutuksena maankäytön ja liikenteen suunnittelun välillä. Jotta liikennettä voitaisiin tarkastella erilaisten yhteysjärjestelmien kokoomana maankäytön ja liikenteen muna-kana-suhhteessa, olisi koko kysymyksen pohdiskelu aloitettava alkujuuriltaan.

Saksalainen Dieter Hoffmann-Axthelm on kuvannut liikenteen ja maankäytön toisiaan tukevan kehityksen kierrettä modernisaatioaaltoina. Ensimmäinen aalto käynnistyi 1700-luvun lopulla, jolloin alkoi kaupunkitoimintojen yksityistyminen ja erikoistuminen ja niitä vastaavien erilaistuneiden tilojen varaaminen. Kun esimoderni ihminen oli nukkunut yhteisvuoteessa ja syönyt lusikallaan yhteisestä kulhosta, alettiin 1700-luvulla istua ravintoloissa erillisissä pöydissä ja majataloissa nukkua omissa vuoteissa. 1800-luvulla voitiin oikeutta omaan asuntoon ja perheeseen jo pitää perusoikeutena. Tehtaissa eroteltiin konttori, työtilat ja asunnot. Eri toiminnot alkoivat saada omat erilliset tilansa.

1800-luvulla tilallinen eriytyminen saattoi kuitenkin vielä tapahtua perinteisen kaupunkikudoksen puitteissa. Kaupunki ei vielä muuttunut perustavilta rakennepiirteiltään. Kaupungit saattoivat kasvaa lohkoittain. Kun kaupunkia laajennettiin, uusi osa noudatti vanhan rakennepiirteitä ja oli yhtä monimuotoinen. Tyypillinen asetelma oli uusi kaupunki - vanha kaupunki -rinnakkaisuus.

1800-luvun lopulla tultiin tilanteeseen, jolloin kaupunkien primaarikasvu - asukasmäärän kasvu, ja sekundaarikasvu - erilaisten toimintojen ja tilantarpeiden määrän kasvu yhdessä aiheuttivat sen, että aiemmin spontaanisti edennyttä modernisoitumista oli nyt ryhdyttävä suunnitelmallisesti modernisoimaan. Kasvua oli jotenkin ohjattava ja mietittävä sille periaatteet. Kaupunkisuunnitteliperiaatteen johdettiin orgaaninen desentralisaatio sekä hieman myöhemmin eri toimintojen erottelu omille alueilleen. Tilallisesta eriytymisestä tuli tietoinen tavoite.

Tämä käynnisti maankäytön ja liikenteen välisen kehän. Kun kaupungit laajenivat alueellisesti, tarvittiin uusia liikenneyhteyksiä. Kun uusia liikenneyhteyksiä rakennettiin, oli samalla luotu edellytykset uudelle alueelliselle laajenemiselle. Tällä tavoin kaupungit kasvoivat varsin yksinkertaisen rakenneperiaatteen puitteissa - ja tavalla, joka oli omiaan maksimoimaan kaupunkien tarvitseman maa-alan.

Toisen modernisaatioaalton Hoffmann-Axthelm katsoo täydellistyneen 1960-luvulla, jolloin massamittainen yksityisajoneuvoliikenne oli toteutunut ja jolloin laajat kansankerrokset oli temmattu mukaan yhteiskunnalliseen kulutukseen (ellei suorastaan kestävän kehityksen valossa tuhlaukseen) enenevine ja moninaistuvine tarpeineen.

Henkilökohtaisen tilan kasvu ja liikkuvuuden lisääntyminen ovat olleet modernin ihmisen emansipoitumisen olennaisia osia, eikä niistä luopuminen ole yksinkertaista - koko moinen ehdotuskin lienee monelle käsittämätön. Hoffmann-Axthelm ei oletakaan, että kolmas modernisaatioaalto - ekologinen modernisaatio - voisi toteutua rajoituksia asettamalla. Päinvastoin, ekologisen modernisaation on tarjottava entistä antoisampi kaupunki. Hoffmann-Axthelmin iskulauseita ovat: "vähemmän maa-alaa, enemmän automia" ja "vähemmän tilaa - enemmän kaupunkia".

Hoffmann-Axthelmin idea liikenteen ja maankäytön yhteissuunnitteluksi koskee tilallisen eriytyksen purkamista, joustavampaa käyttötarkoitusten määrittelyä, käyttöjen limittymistä ja lomittumista - parempien yhteyksien luomista vähemmän liikennemäärin. Edelleen tarvitaan nopeita kaukoyhteyksiä, mutta ne tulisi kytkeä paremmin uudelleen ajateltuihin lähiliikenteen järjestelmiin. Liikennettä ei ajatella erillisenä asiana, vaan maankäyttö ja liikenne suunnitellaan todellakin samanaikaisesti, ajatellen komplekseja yhteysjärjestelmiä.

Jo 1960 luvulla amerikkalainen Christopher Alexander esitti kritiikkinsä modernin kaupungin puumaista rakennetta kohtaan. Hän väitti, että suunnittelijat eivät pysty ajattelemaan puuta kompleksimpia rakenteita, mikä on tuhoisaa sikäli, että kaupunki on todellisuudessa puolihila. Aikanaan ja



kauan aikaa julkaisemisensa jälkeenkin Alexanderin artikkeli herätti vilkasta keskustelua. Sitä voidaan epäilemättä pitää yhtenä modernin kaupunkisuunnittelukritiikin alkuvaiheiden avainartikkeleista. Pulmaksi vain osoittautui syytösten oikeellisuus, kaupungin kompleksisuus jäi metaforaksi, sitä ei pystytty keskustelussa työstämään.

Jotta Hoffmann-Axthelmin haave sellaisesta kaupunkikasvusta, joka ei merkitse kaupunkien alueellista kasvua, voisi toteutua, tarvittaisiin monenlaisia toimia. Monia sääntelyn luomia rajoituksia esimerkiksi maankäyttötarkoitusten osalta tulisi purkaa ja hallinnollisia sektorirajoja ylittää, puhuupa Hoffmann-Axthelm asuin- ja liiketilojen vuokrien yhtäläistämistäkin keinona saada käytöt liikkeeseen. Hoffmann-Axthelm kritisoi perinteistä sosiaalipolitiikkaa siitä, että halpojen vuokrien tavoitteensa kautta se on edistänyt kaupunkirakenteen hajoamista. Häntä ei pelota sekään mahdollisuus, että maanhinnat kohoaisivat hetkeksi taivaisiin, uusjako olisi sitten ehkä helpommin tehtävissä.

Kuten kaikki utopiat, Hoffmann-Axthelminkin ajatusrakennelma on lähinnä suuntaa antava. Ei hän itsekään kaavaile mitään suurta uudistusohjelmaa. Pikemminkin hän näkee muutoksen mahdolliseksi "perhosen siiven iskun" käynnistämänä. Jos sääntelyä joustavoitetaan, siellä täällä voi lähteä käyntiin uudenlaisia tilan haltuunoton prosesseja, jotka vähin erin muuttavat kehityksen suuntaa. Yksinkertaisia helpotuksia olisi esimerkiksi mahdollisuus perustaa yritys kotiinsa tai vastaavasti aloittaa asuminen verstaan takahuoneessa.

#### 2.1.4 Kompleksisuus

Kiinnostavaa on se, että kaikki tämän hetken virtaukset suunnitteluajattelussa kohtaavat nykyaikaisen kaupunkisuunnittelun kompleksisuuskritiikissä. Edellä kuvaamani Hoffmann-Axthelmin ajattelu edustaa yhtäältä 1900-luvun kaupunkisuunnitteluun voimakkaastikin vaikuttanutta utooppista juonnetta, toisaalta se on myös tyypillinen saksalainen puheenvuoro suunnittelukusteluun fyysisen ympäristön tilan painotuksineen.

Mahdollisuuksia kompleksisuuden parempaan tavoittamiseen ovat myös miettineet uusliberalistit, joille markkinat näyttäytyvät ideaalisena kompleksisuuden takaajana. Uusliberalistien ehdotukset ovatkin koskeneet sääntelyn väljentämistä, jota edustavat esimerkiksi Englannissa 1980-luvulla toteutettu "enterprise zone" ja "simplified planning zone" kokeilut. Niissä on pyritty Hoffmann-Axthelminkin kaipaamaan väljyyteen käyttötarkoitusten määrittämisessä ja mahdollisuuksien tarjoamiseen niiden joustaville muutoksille.

Yhteiskunnallisen suunnittelun kannattajat ovat eri mieltä keinoista, mutta hekin näkevät yhtä lailla modernin kaupunkisuunnittelun yksinkertaistaneen karkealla tavalla kaupungin ajattelussaan ja malleissaan. Tämä suuntaus on hakenut ratkaisua kontekstuaalisesta (käytetään myös termiä realistinen) suunnittelun teoriasta. On ajateltu, että määrittelemällä jo suunnitteluongelma laajassa yhteydessään, pystytään suunnitteluprosessiin sisällyttämään tarvittava moniulotteisuus. Samoin on katsottu, että nostamalla avoimesti esiin suunnitteluongelman sisältämät ristiriidat ja vastakkainasettelut ne

voidaan suunnitteluprosessissa saada tyydyttävästi käsitellyiksi. Näitä näkökohtia on korostettu vaihtoehtoina teknokraattiselle asiantuntijasuunnittelulle, jossa ongelmaa kaventamalla voidaan uskotella tehtävä helpoksi tekniseksi optimointiongelmaksi.

Oman haaransa muodostaa vielä luonnontieteiden viimeaikaisista saavutuksista ammentava kompleksisuusteoreettinen lähestymistapa suunnitteluun, missä haetaan kokonaan uudenlaista suunnittelumetodologiaa. Näiden seurana esiintyy usein myös tulevaisuudentutkimusorientaatio.

Suunnittelun tutkijana näen tilanteen sillä tavoin herkullisena, että kompleksisuuden pohtimisen keitokseen olisi mitä sopivin ajankohta liittää myös liikenteen suunnittelu. Teorian kehityksen kannalta tähän on olemassa kaikki edellytykset. Esteen muodostaakin yleinen kaikkinaisen suunnittelun kehittämisen este perifeerisessä Suomessa: puuttuva uskallus omintakeiseen ajatteluun ja ulkoisten mallien orjallinen kopiointi. Maailman taloudellisen vallan keskukset eivät välttämättä ole parhaita suunnitteluinnovaation kantajia, koska niissä ovat suunnittelun vastaiset paineet suurimmat.

Vaikka uskoisimmekin sellaisiin "totuuksiin" kuin: tehokas infrastruktuuri luo taloudellista kasvua, voisimme toki huolellisemmin pohtia, mitä se juuri meidän tapauksessamme tarkoittaa. Ei ole ehkä täysin liioiteltua sanoa, että liikennejärjestelmämme on yhdyskunta- ja aluerakenteen osana alkanut elää omaa elämäänsä ja luoda omilla ehdoillaan omia tavoitteitaan niin, että sen rationaalisuus on joskus jotakin aivan muuta kuin yhdyskunta- ja aluerakenteen rationaalisuus.

### 2.1.5 Arvokeskustelu

Jos liikenteen suunnittelun tavoitteeksi riittää, että liikenne sujuu niin mitkä ovat silloin liikennesuunnittelun arvot.

Yksi filosofian perustavista vedenjakajista on kysymys realismista ja relativismista. Tämä koskee myös etiikkaa: arvorealistit uskovat, että on olemassa objektiivisia arvoja, jotka voidaan myös pitävästi perustella. Arvorelativistit lähtevät siitä, että arvot voivat olla subjektiivisia ja riippua asiayhteydestä.

Voitaisiin ajatella, että jos elämä on ylin arvo, liikenne ei saisi aiheuttaa vuosittain yhtään kuolemaa. Koska kuitenkin täysin turvallinen liikennejärjestelmä koituisi kansantaloudelle kohtalokkaaksi, hyväksymme tietyn määrän liikenteen uhreja. Tosiasiallisesti surmansa saaneiden henkilöiden elämällä ei ole ollut samaa arvoa kuin Suomen kansantaloudella.

Voidaan ottaa muunkinlaisia esimerkkejä. Jos jonkin uhanalaisen lajin säilyminen edellyttäisi suunnitellun moottoritielinjauksen hankalaa muuttamista, eliöiden itseisarvon periaate todennäköisesti väistyy taloudellisille ja teknisille argumenteille. Vielä harmittomampia ovat kauneuskysymykset. Voidaan yksimielisesti todeta jonkin kansallismaiseman kauneus ja ainutlaatuisuus, mutta jos taloudellinen hyötykäyttö edellyttää maisemaan kajoamista, voidaan surutta tehdä edeltäneeseen toteamukseen nähden ristiriitainen päätös.



Otan nämä esimerkit esiin sen vuoksi, että tavaksi on tullut kutsua arvokeskusteluksi sellaisia pohdintoja, jotka koskevat preferenssejä. Se ei ole ihme siksi, että koko yhteiskunnallinen päätöksentekojärjestelmämme perustuu intresseihin. Puolueet ja organisaatiot ajavat omien eturyhmiensä asiaa ja niiltä suorastaan odotetaan sitä. On luonnollista kannattaa jotakin asiaa siksi, että siitä on kannattajalle hyötyä. Eri tahojen intressit ovat luonnollisesti erilaisia ja usein ristiriitaisia ja siksi voidaan vain relativistisesti keskustella preferensseistä. Niistä voidaan neuvotella ja käydä kauppaa.

Tässä ei ole mitään vikaa. Jopa arkkitehtuurikilpailujen tulokset koostuvat tietyn ihmisryhmän mielipiteistä siten, ettei lopultakaan voida olla täysin varmoja siitä, voittiko absoluuttisesti kaunein ehdotus. Jokin toinen aikakausi saattaisi tuomita toisin. Kysymyksiä herää kuitenkin silloin, kun jokin rakentamispäätös voidaan tehdä siitä huolimatta, että lopputulos on aivan ilmeisesti oleva kammottavan ruma. Perusteluna kunnallisessa käytännössä voi olla esimerkiksi se, että asian palauttamiseen uuteen valmisteluun ei ole aikaa.

Instrumentaalisen ja kommunikatiivisen rationaalisuuden roolit suunnittelussa liittyvät olennaisesti tähän arvo-ongelmaan. Instrumentaalisen ajattelun mukaan jokin keino on hyvä, kun se täyttää asetetun tavoitteen. Ruma tie voi olla jopa sujuvammin liikennöitävä kuin kaunis tie - siispä valitsemme ruman tien. Jos koko päätöksentekoprosessi koostuu instrumentaalisista portaista tuloksena on ketju, missä ei ole muuta arvoa kuin välineellisyys. Kommunikatiivisella suunnittelumenettelyllä ajetaan takaa mahdollisuutta keskustella arvoista, joihin tavoitteita voidaan suhteuttaa. Tällöin oletetaan, että sekä tavoitteet että keinot ovat asetettujen arvojen mukaiset.

Se, miltä ympäristö näyttää, ei ole mikään sattuma. Ympäristö heijastaa täsmälleen niiden ihmisten arvoja, joiden päätösten tuloksena se on syntynyt. Instrumentaalisen järjen kukoistus modernisaatioprosessissa on aiheuttanut sen, että ihmiskunta on kyennyt noin puolessa vuosisadassa tärväämään yhdyskuntansa ennätysmäisen hirven näköisiksi ja monessa muussakin suhteessa selvästi edeltäjiään huonommiksi. Se, että liikennesuunnittelu on kokonaan tämän mainitun aikakauden lapsi, ei ole vähäisin syy kriittisen katseen kohdistamiseen sen metodiikkaan.

Lainatut auktoriteetit:

Chr. Alexander, P. Healey, D. Hoffmann-Axthelm, A. Faludi, T. Sager, J. Tapaninen, A. Thornley

## EPILOGI

### 2.2 Suunnittelun erilaiset kehityssuunnat

Toisen maailmansodan jälkeisen suuren suunnittelukonsensuksen on katsottu murtuneen jo 1970-luvulta alkaen. Kokonaisvaltainen hierarkkinen suunnittelujärjestelmä sai arvostelua osakseen eri tahoilta ja eri perustein. Uusliberalistit katsoivat, että suunnittelu on taloudellisen kehityksen jarru, se on liian jäykkä ja tehoton. Lisäksi se nähtiin itsessään tarpeettomana

kustannustekijänä ja byrokraattisena kummajaisena, kun itse asiassa markkinoiden katsottiin ohjaavan kehitystä tehokkaimmin. Toisaalta suunnittelun kannattajat katsoivat, että harjoitettu suunnittelu oli ollut liian autoritääristä ja asiantuntijavaltaista, elitististä ja epädemokraattista. Suunnittelun kannattajat vaativat suunnittelun avaamista julkiselle yhteiskunnalliselle keskustelulle.

Kritiikki vaikutti suunnittelun kehittämiseen. Esimerkiksi Englannissa, missä uusliberalistiset virtaukset olivat pääministeri Thatcherin valtakaudella erittäin voimakkaita, suunnittelua purettiin jopa lakkauttamalla joitakin suunnitteluinstituutioita ja suunnittelumuotoja. Muissa maissa, etenkin Pohjoismaissa, suunnittelun demokratisoimispyrkimykset saivat puolestaan vastakäikua. Niin teorian kuin käytännön piirissä kehiteltiin kommunikatiivisen suunnittelun perusteita ja muotoja dialogin avaamiseksi suunnittelun eri osapuolten kesken.

Samalla kuvaan tuli mukaan uusi lähestymistapa suunnitteluun, kestävän kehityksen näkökulma. Tämä sisälsi paitsi suunnittelun substanssiin liittyviä uusia suunnitteluperiaatteita, ympäristövaikutuksiin liittyviä normeja ja kriteereitä, myös vuorovaikutuksisen suunnittelun periaatteen keinona saavuttaa kestäviä tuloksia.

Kaikille kolmelle samaan aikaan vaikuttaneelle, mutta keskenään erilaiselle suunnitteluotteelle on ollut yhteistä perinteisen suunnittelun arvostelu sen kyvyttömyydestä tavoittaa yhdyskunta- ja yhteiskuntakehityksen tosiasiallista, valtavaa kompleksisuutta. Tarjotut ratkaisumallit ovat vaihdelleet. Uusliberalistit kehittivät vähäisen sääntelyn vyöhykkeitä, "enterprise zones" ja "simplified planning zones", alueina, joilla markkinat organisoisivat maankäytön yksityiskohdat kadottamatta rakenteen kompleksisuutta. Suunnittelun kannattajat halusivat hekin päästä ylyksinkertaistavasta funktionalistisesta vyöhytyksestä eroon ja ovat aina 1960-luvulta asti kehitelleet erilaisia kompaktikaupungin tai uuden urbaanin versioita ohuen ja yksiulotteisen kaupunkirakenteen tilalle. Kestävän kehityksen suunnittelun lähtökohdasta kaupungin tiiveys on resurssien optimaalisen käytön kannalta ollut itsestään selvä lähtökohta ja tilan käytön kohtuullistamiseksi on myös pohdittu rakenteen sekoittamisen hyödyllisyyttä yhteyksien intensifioimisessa.

Yhteinen teema, "kompleksisuuskritiikki", näyttäisi siis johtavan samantapaiseen tiiviin, rakenteeltaan ja toiminnoiltaan monipuolisen kaupungin tavoitteeseen. Liikenne olisi tuolloin ratkaistava niin, että se ei edesauta yhdyskuntarakenteen hajoamista, vaan päinvastoin mahdollistaa monipuoliset yhteydet mahdollisimman vähäisin liikennesuorittein ja väylin. Liikenteen tavoitteena olisi tuolloin volyymin vähentäminen, ei sen kasvattaminen. Suunnittelun kohteena ei olisi 'liikenne', vaan 'yhteydet'.

Miten suunnittelun ristiriitaiset virtaukset sitten mahdollistavat uudenlaisen orientaation maankäytön ja liikenteen suunnittelussa ?

Englannissa on äärimmäisen liberalisoinnin tieltä jo palattu takaisin suunnitteluun. Kävi ilmi, että ohjailematon kehitys ei ole toivottava edes markkinaosapuolten kannalta. Tilanteessa, jossa maan- ja kiinteistönarvot saattavat



heilahdella ennakoimattomasti sinne tänne, eivät rakentamisen osapuolet enää voi toimia riskien kasvaessa järjestöiksi. Maankäyttöpelin pelaaminen vaatii tietyt säännöt ja arvoja vakauttavan suunnittelullisen kehyksen. Tässä suhteessa jopa perinteinen suunnitelmamuoto on osoittautunut hyvin tarkoituksenmukaiseksi.

Näyttää siltä, että muiden maiden kokemuksista ei ole helppo oppia, kun omat markkinapaineet vaikuttavat toiseen suuntaan. Samaan aikaan kun Englannissa palautetaan suunnittelumuotoja paikalleen, ollaan Suomessa suorittamassa tai ainakin aikeissa suorittaa kaikkien aikojen ennätysmäisin suunnittelun purku ja vesittäminen, jolla tässä viitataan meneillään olevaan rakennuslain uudistustyöhön. Asiantuntijana on tuskaisaa katsella oppimisprosesseja seinään törmäämisen kautta.

Suunnittelun luonteen on toki muututtava. Perinteinen ajattelu, jossa suunnittelu ja markkinat nähdään toisilleen vastakkaisina tekijöinä, ei vastaa muuttunutta tilannetta julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Suunnittelu ei enää voi olla holhoavaa, kehitystä kädestä taluttavaa, vaan sen odotetaan olevan mahdollistavaa ja valtuuttavaa. Suunnittelua tarvitaan, mutta sen olisi ennen muuta oltava areena, jolla eri osapuolet erilaisine intresseineen voivat kohdata ja jossa suunnittelu-ongelmia voidaan käsitellä. Tällaiseen suunnitteluun ollaan käsittääkseni menossakin.

Myös suunnittelutyyli muuttuu. Hierarkkinen ohjautumisideaali ylhäältä alas, laajemmista alueellisista kokonaisuuksista pienempiin, ei ole koskaan toiminutkaan puhdaspiirteisesti. Tosiasiallinen molemminsuuntainen vaikutus hyväksytään nykyisin lähtökohdaksi ja se tarkoittaa silloin ohjauskehysten suurempaa joustavuutta ja jatkuvaa elämistä, kiinteiden pitkän tähtäimen lämpärekarttojen sijaan.

Yksityiskohtainen käyttötarkoitusten määrittely alueittain kauas tulevaisuuteen on yksinkertaistus, joka on osin perua kaavajärjestelmän juridisesta perustasta, yksityisen ja julkisen tahon keskinäissuhteiden asettamisesta, osin funktionalistien tavasta pelkistää kompleksit yhteiskunnalliset prosessit ksymyksiksi alueista ja käyttötarkoituksista. Tällä pelkistyksellä haluttiin asiat saada käsiteltäviksi. Nykyisin pelkistys koetaan kuitenkin jo esteeksi, asiat halutaan käsitteilyyn kompleksisuudessaan, ei lämpäreprojektioina.

Kuten edellä totesin, karttapohjainen suunnitelmamuoto on todennäköisimmin maanarvojen vakauttamisessa korvaamaton. Monia muita strategisia tavoitteita saattaa sen sijaan olla helpompikin ilmaista sanallisessa muodossa. Esimerkiksi yleiskaava-tason rakenteelliset periaatteet ovat ilmaistavissa myös näin. Käyttämällä erilaisia muotoja toisiaan täydentävinä voidaan saavuttaa se joustavuus, joka on tarpeen maankäytön ja liikenteen yhteissuunnittelussa.

Maankäytön ja liikenteen yhteissuunnittelu tarkoittaa parhaimmillaan todella niiden suunnittelua samana prosessina, ei vain suhteuttamista toisiinsa. Katsaus yhdyskuntarakenteiden kehityshistoriaan valaisee tätä seikkaa.

### 2.3 Maankäytön ja liikenteen yhteys historiallisesti

Tuhansia vuosia maankäytön ja liikenteen yhdistäminen on perustunut ruutukaavaperiaatteeseen, jota on sovellettu milloin skemaattisemmin, milloin verkkorakennetta vapaammin mukaellen. Ruutuverkko on ollut joustava kehys niin erilaisten toimintojen suhteutumiselle toisiinsa kuin yhteyksien hoitumiselle saman yksinkertaisen perussäännön varaan nojaavassa, mutta yhteyksiä hyvin rikkaasti kombinoivassa järjestelmässä. Ruutuverkon laajentaminen tapahtui perinteisesti jatkamalla verkkoa, ei ohentamalla ja yksinkertaistamalla laajennusosia. Hyvä tyyppiesimerkki on vanha kaupunki ja uusi kaupunki -asetelma, jossa molemmat elementit ovat sisäiseltä rakenteeltaan yhtä moniulotteisia.

Rakenteen yksinkertaistaminen tapahtui vasta funktionalististen suunnitteluperiaatteiden myötä. Yksi alue yhtä toimintaa varten ja lukuisia väyliä eri käyttötarkoituksiin varattuja alueita yhdistämään. Malli maksimoi liikennetarpeen ja väylätarpeen. Syntyy myös kehä, jossa rakenteen hajaantuminen edellyttää uusia väyliä ja uudet väylät taas mahdollistavat rakenteen hajaantumisen edelleen.

Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen kestävän kehityksen nimissä tulisi suorittaa siten, että yhteysverkostojen määrä minimoituu, laatu immaterialisoituu mahdollisimman pitkälle ja koko kapasiteetti tulee intensiivisesti käytetyksi. Erittäin tehotonta yhteysverkostotyyppiä edustaa kahden etapin väliin viritetty moottoritie, joka koko pituudeltaan vain kuljettaa. Harvaan asutussa maassa täytyy omaksua myös telekommunikaation mahdollisuudet, aukoton usko vain ja ainoastaan moottoriteihin johtaa järjettömyyksiin.

### 2.4 Uuteen suunnitteluun

Rakenteen tiivistäminen antaa mahdollisuuden maankäytön ja liikenteen yhteissuunnitteluun, jos perinteisen sektorisuunnittelun ja ennen muuta sektorien välisen budjettikilpailun tilalle pystytään kehittämään alykkäämpiä suunnittelumuotoja.

Kaikessa suunnittelussa pätee, että hyvä suunnittelu tekee itsensä tarpeettomaksi. Tämä tarkoittaa luopumista instituutioiden pönäköittämisestä suunnittelun päämääränä ja luottamusta siihen, että hyvät suunnittelijat tunnistetaan, vaikka he onnistuvatkin ongelmansa ratkaisemaan. Samojen suunnitteluongelmien jatkuva uusintaminen ei voi olla suunnittelun päämäärä eikä suunnittelun olemassaolon indikaattori. Suunnittelu on onnistunut, jos ongelma poistuu. Hyvä suunnittelija voi suunnitella seuraavaksi jotain muutakin.



### 3 OSALLISTUVAN STRATEGISEN SUUNNITTELUN KEHITTÄMISNÄKÖKOHTIA

Jari Paldanius, Diskurssi Oy

#### 3.1 Johdanto

Vuorovaikutteisuuden kehittäminen on yksi suunnittelun<sup>9</sup> tämän hetken keskeisimmistä kehittämistarpeista. Yhä useammin suunnitteluongelmat koskevat useita hallinnon- ja tieteenaloja, mikä lisää eri alojen asiantuntijoiden, suunnittelijoiden ja viranoimaisten yhteistyötarvetta. Useat suunnittelu-tilanteet ovat kärjistyneet vaikeasti ratkaistaviksi konflikteiksi. Kansalaiset ja kansalaisryhmät ovat alkaneet vaatia aiempaa suurempia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun. Nämä käytännön muutospaineet ovat heijastuneet myös suunnittelu- ja organisaatioteoreettiseen keskusteluun<sup>10</sup>, missä vuorovaikutteisuus on erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana noussut keskeiseksi teemaksi. Samaa kehityslinjaa heijastanee myös keskustelu valtion ja hallinnon roolin muuttumisesta; Valtio ja hallinto on nähty aiempaa enemmän välittäjänä, yhteiskunnallisen ongelmanratkaisun turvaajana ja pelisääntöjen laatijana eikä pelkästään ohjaajana ja toimeenpanijana (Kumpula 1994, 3-8).

Vuorovaikutteisuuden kehittämistarve on erityisen suuri strategisessa suunnittelussa<sup>11</sup>. Tähän on toisaalta syynä se, että strategiatasolla valmistellaan ja tehdään useimmiten monialaisimmat, arvosidonnaisimmat, epävarmimmat ja kauaskantoisimmat päätökset. Toisaalta syynä on se, että strategiatason monet ongelmat ovat olleet pitkälti nimenomaan vuorovaikutuksen ongelmia. Suunnitelmat ovat laaja-alaisen ja tehokkaan asiantuntijayhteistyön sekä arvo ja intressiristiriitojen käsittelyn puuttuessa jääneet usein liian yleisiksi ja sisäisesti ristiriitaisiksi. Strateginen taso on usein ollut varsin kyvytön ohjaamaan hanketason suunnittelua. (energiapolitiikassa: Paldanius 1992, 90-95; liikennepolitiikassa: Tolonen 1993, 25-32.) Monessa tilanteessa strategisiin linjavalintoihin liittyvät näkemyserot ovat hankesuunnittelussa kärjistyneet kärjekkäiksi konflikteiksi, joiden käsittely hankesuunnittelussa on, jos ei aina täysin mahdotonta, niin ainakin hyvin vaikeaa. Näinhän on käynyt esimerkiksi monissa tiehankkeissa.

<sup>9</sup> *Suunnittelu* tarkoittaa tässä artikkelissa päätöksenteon sekä sen valmistelun ja sen jälkeisten vaiheiden (esimerkiksi seurannan) kokonaisuutta.

<sup>10</sup> Terttu Pakarinen on käsitellyt suunnitteluteoreettisia ja Antti Leskinen ja Ilkka Ruostesaari organisaatioteoreettisia kysymyksiä toisaalla tässä julkaisussa.

<sup>11</sup> *Strateginen suunnittelu* on tässä yhteydessä yleiskäsite, joka sisältää kaiken yksittäisen toimenpiteen "yläpuolella" olevan suunnittelun. Siihen voidaan lukea kuuluvaksi esimerkiksi ohjelmia, tavoitesuunnitelmia, visioita, poliittisia linjavalintoja, pitkän aikavälin suunnitelmia ja strategioita koskeva suunnittelu. (ks. myös Tolonen 1993, 11-13.) Myös ns. tulevaisuuden tutkimus voidaan lukea tällaiseen laajaan strategisen suunnitteluun käsitteeseen. Strategisen suunnittelun toisessa ääripäässä ovat "hankejoukkojen" suunnittelu (esimerkiksi tieverkkosuunnittelu konkreettisimmillaan) ja toisessa ääripäässä periaatteelliset ja yleiset tavoitesuunnitelmat (esimerkiksi seudullisen liikennepolitiikan yleisten tavoitteiden asettaminen).

Olen koonnut tähän artikkeliin vuorovaikutteisen suunnittelun keskeisiä kysymyksiä koskien erityisesti suunnitteluorganisaation ja muiden tahojen vuorovaikutusta välittävää ns. osallistuvaa suunnittelua. Keskeiset kysymykset on koottu ennen kaikkea käytännön kokemusten pohjalta<sup>12</sup>. Pääpaino on strategisen suunnittelun erityiskysymyksissä. Yksittäisten viittausten ja esimerkkien avulla tarkastelua on kytketty konkreettiseen tiensuunnitteluun. Luvussa 3.2 määritellään vuorovaikutteisen ja osallistuvan suunnittelun käsitteet. Luvuissa 3.3 - 3.7 käsitellään osallistuvan suunnittelun kehittämistä koskien

- \* osallistuvan suunnittelun tavoitteiden asettamista,
- \* suunnitteluinformaation sisältöä,
- \* osallistujien rajausta,
- \* osallistuvan suunnittelun menettelytapojen valintaa ja käytännön järjestelyjä sekä
- \* osallistumisen kytkentää suunnitteluun<sup>13</sup>.

### 3.2 Mitä vuorovaikutteinen ja osallistuva suunnittelu on?<sup>14</sup>

#### *Vuorovaikutteinen suunnittelu*

Vuorovaikutteinen suunnittelu (tai vuorovaikutus suunnittelussa) voidaan määritellä laajasti kaikenlaisen informaation vaihdoksi suunnitteluorganisaation sisällä ja suunnitteluorganisaation ja muiden tahojen välillä. Muina tahoina voivat olla esimerkiksi viranomaiset, kansalaiset ja kansalaisten eturyhmät sekä asiantuntijat. Kansalaisiin ja kansalaisryhmiin luetaan tässä yhteydessä kuuluvaksi myös esimerkiksi elinkeinoelämä organisaatioineen. Asiantuntija on taho, joka sellaiseksi eri yhteyksissä määritellään. Myös viranomainen tai kansalaisryhmä voidaan määritellä asiantuntijatahoksi. Vuorovaikutus voi olla joko suunnitteluorganisaation tai muiden tahojen järjestämää.

<sup>12</sup> Artikkelin perustuu osaksi kahteen laatimaani osallistuvan suunnittelun yleiskatsaukseen: Paldanius 1994a ja b.

Aineistona on käytetty lähinnä suomalaisten tiensuunnittelun (Lehtonen 1991; Ajomaa ym. 1993; Valtatie 3,... 1993; Ympäristövaikutusten arviointi... I ja II. 1993; Kuusmin 1994) ja muiden osallistuvan suunnittelun kokeilujen kokemuksia (Harju 1988; Haukkasalo 1990; Kosola, toim. 1990; Suonoja & Vuorela 1992; Tallskog 1992; Vuorela ym. 1994; Väättäinen 1994) sekä kansainvälisten kokemusten yhteenvetoja (Bingham 1988; Manual on Public Involvement... 1988; Miller 1988; Citizen Participation Handbook 1990; Creighton 1993; Public Participation... 1994; Loikkanen 1994).

<sup>13</sup> Antti Leskinen hahmottelee toisaalla tässä julkaisussa ns. oppivan suunnittelun perusperiaatteita, joita voidaan pitää myös vuorovaikutteisen suunnittelun keskeisinä kehittämisenäkökohtina. Leskinen määrittelee oppivan suunnittelun peruselementeiksi (1) neuvottelun (osallistumisperiaatteena), (2) erittelevän vertailun (yhteiskuntataloudellisen arvioinnin ja vertailun periaatteena) sekä (3) oppivan organisaation (organisatorisena periaatteena). Leskinen tarkastelee artikkelissaan ensisijaisesti vaihtoehtoisia organisatorisia periaatteita sekä yhteiskuntataloudellisen arvioinnin ja vertailun periaatteita sekä lyhyesti myös osallistumisperiaatteita lähinnä neuvottelusuunnittelun näkökulmasta. Minä keskityn käsittelemään tässä artikkelissa yksityiskohtaisemmin "osallistumisperiaatteita" eli osallistuvan suunnittelun järjestämistä.

<sup>14</sup> Vuorovaikutteisen ja osallistuvan suunnittelun erilaisia määritelmiä: ks. esim. Miller (1988), Paldanius (1992) ja Linna (1993).



Informaatio voi koskea perustavaa laatua olevia arvokannanottoja, välittömiä etuja (tai "intressejä") sekä faktatietoja. Arvokannanotot voivat liittyä esimerkiksi historiallisen perinnemaiseman säilyttämiseen tai uhanalaisen eliölajin suojeluun. Välittömät edut voivat koskea esimerkiksi mahdollisuutta harrastaa elinkeinotoimintaa tai oikeutta käyttää omaisuuttaan. Tässä artikkelissa arvokannanotoista ja eduista käytetään lyhyiden vuoksi käsitettä arvot. Faktatiedoilla tarkoitetaan yleisesti hyväksyttyjä tosiasioita. Kahtiajakoa arvoihin ja faktatietoihin ei pidä ymmärtää kannanottona "objektiivisen totuuden" ja "subjektiivisten näkemysten" jyrkän erottelun puolesta. Päinvastoin, faktatietojen arvosidonnaisuuden tunnustamista voidaan pitää yhtenä aidosti moniarvoisen suunnittelun perusedellytyksenä.

#### *Erilaisia vuorovaikutteisen suunnittelun muotoja*

Asiantuntijayhteistyö on vuorovaikutusta suunnitteluorganisaation ja erilaisten asiantuntijoiksi määriteltyjen tahojen välillä. Viranomaisyhteistyö on nimensä mukaisesti viranomaistahojen välistä kanssakäymistä. Kansalaisten ja kansalaisryhmien ja suunnitteluorganisaation välisestä vuorovaikutuksesta käytetään usein nimitystä kansalaisten osallistuminen.

Suunnitteluorganisaation ja kansalaisten välisessä vuorovaikutuksessa arvojen välittyminen suunnitteluun on useimmiten korostuneessa asemassa. Tosin ei pidä väheksyä kansalaisten roolia asiantuntijoina. Esimerkiksi tiehankkeiden sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa kansalaiset ovat tärkeitä faktatiedon lähteitä. Viranomaisten ja asiantuntijoiksi määriteltyjen tahojen välisessä kanssakäymisessä faktatiedon välittyminen on puolestaan useimmissa tilanteissa keskeisessä asemassa. Toisinaan jopa ajatellaan, että viranomaiset tai muut asiantuntijatahot voivat toimia arvovapaina "objektiivisina" asiantuntijoina. On kuitenkin selvää, että viranomaiset ja asiantuntijat välittävät toiminnassaan aina enemmän tai vähemmän myös arvoja.

Usein ajatellaan, että viranomaiset ajavat kollektiivisia ja jakamattomia "yleisiä etuja" - kollektiivisia arvoja. Esimerkiksi vesi- ja ympäristöpiirin ajatellaan ajavan lausunnoissaan tai erilaisissa viranomaisyhteistyötilanteissa yleistä pohjavesien suojeluintressiä. Vastaavasti kuntien edustajien ajatellaan olevan yleisten paikallisten intressien ajajia. Tällainen näkemys on kuitenkin varsin kyseenalainen. Ensinnäkin, näkemyserojen ja ristiriitojen sävyttämässä maailmassa voidaan perustellusti asettaa yksiselitteisten yleisten etujen olemassaolo kyseenalaiseksi. Toiseksi, viranomaiset muiden yhteiskunnallisten toimijoiden lailla ajavat usein vahvasti erityisintressejä, joko omiaan tai muiden. Yleisten intressien ja erityisintressien erottelu onkin jotakuinkin mahdoton tehtävä.

Jos vuorovaikutus suunnittelussa nähdään aina, osapuolista riippumatta, sekä tietojen että arvojen välittymiseksi, perinteinen jyrkkä kahtiajako asiantuntijoihin ja maallikoihin lievenee. Vastaavasti myös jyrkkä jako "objektiivisia" faktatietoja välittävään asiantuntijayhteistyöhön ja "subjektiivisia" näkemyksiä välittävään kansalaisten osallistumiseen käy tarpeettomaksi. Esimerkiksi Hollannin 70-luvun lopun kansallisen energiastrategian "Broad Social Debate" -kokeilussa asiantuntijoiden ja kansalaisten välinen käsitteellinen ero tietoisesti häivytettiin (de Hoo & Ouwens 1987). Kokeilussa eri

tahoja käsiteltiin vain eri yhteistyö- ja intressitahoina, joiden asiantuntemuksen arviointi jätettiin julkisen keskustelun ja arvioinnin varaan. On huomattava, että arvojen läsnäolon tunnustaminen ei merkitse kuitenkaan sitä, että kaikki vuorovaikutus olisi yksinomaan arvojen välittämistä. Toki monet vuorovaikutustilanteet ovat leimallisesti asiantuntijayhteistyötä jossa välitetään ensisijaisesti faktatietoja.

### *Osallistuva suunnittelu*

Koska viranomaiset ja asiantuntijatahot edustavat myös erilaisia arvoja ja etuja ja koska myös kansalaiset ja kansalaisryhmät toimivat monessa tilanteessa faktatiedon lähteinä eli asiantuntijoina, jyrkkä jako "subjektiivisia näkemyksiä" välittävään kansalaisten osallistumiseen ja "objektiivisia faktoja" välittävään viranomais- ja asiantuntijayhteistyöhön ei ole perusteltu. Sen vuoksi tässä artikkelissa käsitellään yhdessä sekä kansalaisten osallistumista että sellaista viranomais- ja asiantuntijayhteistyötä, joka ei ole korostuneen faktapainotteista. Näiden vuorovaikutteisen suunnittelun muotojen kokonaisuudesta käytetään tässä artikkelissa nimitystä osallistuva suunnittelu.

Osallistuva suunnittelu on tässä yhteydessä käytetyssä merkityksessä (Paldanius 1994a, 3-4):

- \* suunnitteluorganisaation sekä kansalaisten ja kansalaisryhmien, viranomaisten ja asiantuntijoiden välistä
- \* kaikissa suunnittelun ja päätöksenteon vaiheissa tapahtuvaa
- \* suunnitteluorganisaation järjestämää
- \* arvoja ja faktatietoja sisältävän informaation vaihtoa,
- \* poislueutuna korostuneen faktapainotteinen asiantuntijayhteistyö ja poliittisten elinten kautta kanavoituva kansalaisten osallistuminen.

Osallistuvaan suunnitteluun ei tässä yhteydessä lueta kuuluvaksi suunnitteluorganisaation sisäistä vuorovaikutusta eikä organisaation ulkopuolisten tahojen "omaehtoista" toimintaa, esimerkiksi kansalaisten mielenosoituksia.

Korostuneen faktapainotteinen asiantuntijayhteistyö<sup>15</sup>, poliittisten elinten kautta kanavoituva osallistuminen, muiden tahojen "omaehtoinen" toiminta ja suunnitteluorganisaation sisäinen vuorovaikutus kytkeytyvät monin tavoin osallistuvaan suunnitteluun. Tästä syystä osallistuvaa suunnittelua ei ole mielekäästä tarkastella niistä täysin erillään. Esimerkiksi suunnitteluorganisaation sisäinen avoin vuorovaikutus on monessa suhteessa avoimen osallistuvan suunnittelun perusedellytys<sup>16</sup>. Omaehtoinen osallistuminen puolestaan on yksi vaihtoehtoinen osallistumismuoto, johon turvaudutaan osallistuvan suunnittelun kanavien rinnalla etenkin silloin kun ne koetaan riittämättömiksi (esim. Paldanius 1992, 63-74).

<sup>15</sup> Ilkka Ruostetsaari arvioi toisaalla tässä julkaisussa verkostojen ja tiimityöskentelyn mahdollisuuksia asiantuntija- ja viranomaisyhteistyössä.

<sup>16</sup> Antti Leskisen käsittelee artikkelissaan myös organisaation sisäistä vuorovaikutusta.



### 3.3 Osallistuvan suunnittelun tavoitteiden asettaminen

Osallistuvalla suunnittelulla voidaan asettaa lukuisia erilaisia tavoitteita. Arvojen ja intressien huomioon ottamista suunnittelussa, ristiriitojen käsitteilyä sekä suunnittelun hyväksyttävyyden lisäämistä voidaan kutsua yhteisesti demokratiatavoitteiksi. Monipuolinen informaation välittyminen suunnitteluorganisaatiosta ulospäin ("tiedottaminen") ja toimintaympäristöstä suunnitteluorganisaatioon ("tiedon hankinta") on monen muun vuorovaikutukselle asetettavan tavoitteen toteutumisen perusedellytys. Demokratian toteuttamista ja informaation välittämistä voitaneen pitää eräänlaisina osallistumisen perustavoitteina<sup>17</sup>. Niiden suhteen keskeinen kannanotto koskee sitä, tavoitellaanko osallistumisella vain valmiiden arvojen ja faktatietojen välittämistä vai mielletäänkö vuorovaikutus oppimisprosessina. Eri tahojen ideoinnin ja neuvottelujen tuloksena syntynyt uusi tielinjausvaihtoehto on konkreettinen esimerkki oppimisprosessin tuloksista. Tavoitteina voivat olla myös esimerkiksi suunnittelun nopeutuminen, kustannusten väheneminen tai jopa yhteistyötahojen manipulointi.

Erilaiset tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia tai ne voivat tukea toisiaan. Esimerkiksi ristiriitojen käsittely useimmissa tapauksissa lisää suunnittelun hyväksyttävyyttä. Konfliktien tehokas käsittely ja mahdollisimman nopea suunnittelu puolestaan ovat usein vaikeasti yhteensovitettavia tavoitteita. Osallistumisjärjestelyjen ohella myös muulle suunnittelulle asetetaan luonnollisesti erilaisia tavoitteita, jotka niinkään voivat tukea osallistumiselle asetettuja tavoitteita tai olla ristiriitaisia suhteessa niihin.

Tavoitteenasettelu on sidoksissa myös suunnittelutilanteeseen. Esimerkiksi sellaisissa selkeissä tielinjauksissa koskevissa kärjekkäissä intressikonflikteissa, joihin ei liity epävarmuutta tai erimielisyyttä faktatiedoista, konfliktien sovittelu korostuu informaation hankinnan kustannuksella. Strategisessa suunnittelussa, jossa tehdään runsaasti perustavaa laatua olevia rajoituksia ja linjavalintoja eri tahojen arvojen huomioonottaminen muodostuu yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi. Faktatiedon hankinta puolestaan korostuu teknisessä toteuttavassa suunnittelussa.

Eri tahot asettavat osallistuvalla suunnittelulla erilaisia tavoitteita. Kansalaisjärjestö todennäköisesti painottaa arvojen ja intressien huomioonottamista, suunnitteluorganisaatio puolestaan suunnittelun nopeuttamista ja faktatiedon hankintaa. Tavoitteiden painotus saattaa vaihdella myös organisaation sisällä. Tiensuunnittelustakin löytyy tilanteita, joissa esimerkiksi kansalaisten osallistumisjärjestelyistä vastaavat mieltävät osallistumisjärjestelyille asetettavat tavoitteet erilaisina kuin varsinaisesta tiensuunnittelusta vastaavat (esim. Lehtonen 1991, 20; Valtatie 3...1993, 20,37).

Eräs perusongelma monessa suunnittelutilanteessa on ollut suunnitteluorganisaation tai osallistumista järjestävän konsultin voimakas sitoutuminen johonkin sisällöllisen tavoitteen, esimerkiksi tietyn tielinjausvaihtoehdon

<sup>17</sup> Artikkelin myöhemmissä luvuissa tarkastellaan osallistumisen järjestämistä ensisijaisesti suhteessa näihin osallistumisen "perustavoitteisiin".

ajamiseen. Pahimmillaan osallistuvan suunnittelun järjestelyt ovat pelkistyneet, myös muutamissa tiesuunnittelutilanteissa, hankkeen tai sen toteuttamisvaihtoehdon "myymiseksi" kansalaisille. (ks. esim. Lehtonen 1991; Ajo-maa ym. 1993, 29; Valtatie 3...1993, 28.)

Tavoitteet vaikuttavat ratkaisevasti osallistuvan suunnittelun järjestämiseen. Tämä koskee osallistumisjärjestelyjen kokonaisuuden organisointia, osallistuvan suunnittelun menettelytapojen valintaa ja yksittäisten menettelytapojen soveltamista. Konfliktien sovittelu edellyttää aivan erilaisia järjestelyjä kuin tiedottaminen tai asiantuntijayhteistyö. Näkemysten huomioonottaminen puolestaan ei useinkaan onnistu pelkillä informaation hankinnan menettelytavoilla. (Glass 1979; Manual on Public Involvement... 1988; Citizen Participation Handbook. 1990.)

Tavoitteiden lukuisuus, tilannesidonnaisuus ja mahdollinen ristiriitaisuus sekä osallistumisjärjestelyjen sidonnaisuus asetettuihin tavoitteisiin ovat kaikki tekijöitä, joiden takia vuorovaikutuksen tavoitteet on syytä määritellä mahdollisimman selkeästi ja tuotava julki kaikille osapuolille. Mitä ristiriitaisempi tilanne on, sitä tärkeämpää on, että eri tahot voivat olla mukana tavoitteiden asettamisessa. Esimerkiksi joissakin tiehankkeissa sinänsä monipuolisetkaan osallistumisjärjestelyt eivät ilmeisesti ole vastanneet kansalaisten tavoitteita tai kansalaisilla on ollut väärä kuva osallistumisjärjestelyjen tavoitteista (esim. Lehtonen 1991). Tällaisissa tilanteissa usein kansalaiset ovat turhautuneet ja epäluottamus suunnittelua kohtaan on lisääntynyt.

### 3.4 Suunnitteluinformaation sisältö

*Monipuolinen, tasapuolinen, havainnollinen ja johdonmukainen informaatio on osallistuvan suunnittelun perusedellytys.*

*Monipuolisuus* merkitsee mm. sitä, että käsitellään laaja-alaisesti suunnitteluongelmia ja -tavoitteita, vaihtoehtoja, vaihtoehtojen vaikutuksia, eri tahojen näkemyksiä sekä suunnitteluprosessia osallistumisjärjestelyineen (Kosola, toim. 1990). Strategisessa suunnittelussa käsiteltävät suunnitteluvaihtoehdot liittyvät usein hyvinkin laaja-alaisiin yhteiskunnallisiin kehityslinjoihin. Niiden monipuolinen käsittely on varsinaisten suunnitteluvaihtoehtojen ohella tärkeää. Koska nimenomaan strategisessa ja erityisesti pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa, esimerkiksi tienpidon visioiden hahmotelussa, "tulevaisuuden tekeminen" painottuu sopeutumisen kustannuksella, tarvitaan erityisesti tavoitteiden ja toivottujen tulevaisuuden tilojen systemaattista arviointia.

Strategisessa suunnittelussa on vielä varsin laajalti vallalla ns. konsensusajattelu, joka ilmenee ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin, vaihtoehtoja ei juurikaan käsitellä. Systemaattisesti ja julkisesti käsitellään usein vain yhtä vaihtoehtoa tai ainakin pyritään voimakkaasti rajaamaan tarkastelu siihen. Toiseksi, eri tahojen näkemyseroja ei useinkaan tuoda julki. Vaikuttaakin siltä, että ristiriidat ja näkemyserot yritetään työntää syrjään sensijaan, että niitä pyritäisiin tuomaan julki ja käsittelemään systemaattisesti. (esim. Paldanius 1992, 90-96; Tolonen 1993, 27; Valve 1994.) Erityisesti



viranomaisten välisiä ristiriitoja ei juurikaan tuoda esille. Tällainen tilanne oli esimerkiksi Pasilanväylän yleissuunnittelussa (Ajoma ym. 1993, 38-39). Ristiriidoista huolimatta pyritään usein luomaan kuva viranomaisista yhteinäisinä objektiivisen tiedon ja asiantuntemuksen haltijoina. Avoimuuden ja demokratiatavoitteiden kannalta on tärkeää, että eri tahojen, myös viranomaisten, näkemykset kirjataan ja tuodaan julki suunnittelussa.

*Tasapuolisuus* merkitsee sitä, että informaatio ei ole vääristynyttä eikä manipulatiivista ja kaikki olennaiset asiat tuodaan julki.

*Havainnollisuus* edellyttää mm. sitä, että informaatio on ymmärrettävää ja konkreettista. Olennaisten asioiden on erotuttava epäolennaisista ja eri tahojen on voitava ymmärtää mitä suunnittelu merkitsee heidän oman elämänsä ja omien arvojensa kannalta. Havainnollisuuden puute ilmenee strategiatasolla usein suunnitelmien liiallisena yleisyytenä. Suunnitelmat jäävät helposti "ympäripyöreiksi" lausumiksi jotka eivät konkretisoidu. Konkreettisuuden puute vaikeuttaa eri tahojen mahdollisuuksia arvioida suunnitelmien merkitystä heidän omien tavoitteidensa kannalta. Liian yleiset suunnitelmat eivät myöskään kykene ohjaamaan konkreettisia hankkeita ja toimenpiteitä koskevaa suunnittelua.

*Johdonmukaisuus* tarkoittaa joko sitä, että informaatio on mahdollisimman ristiriidatonta tai, jos informaatio sisältää keskenään ristiriitaisia näkemyksiä, sitä, että ristiriidat tuodaan selkeästi esille. Konkreettisuus auttaa omalta osaltaan välttämään ristiriitaisuuksia suunnitelmissa. Epäjohdonmukaisuus on tyypillinen strategisten suunnitelmien ongelma. Se on osaltaan seurausta siitä, että strategisessa suunnittelussa ei useinkaan käsitellä avoimesti ja systemaattisesti näkemyseroja vaan suunnitelmissa pyritään tarjoamaan "kaikkea hyvää kaikille". Konkreettisuuden puute omalta osaltaan mahdollistaa tällaisen epäjohdonmukaisuuden.

*Suunnittelu- ja päätöksentekomenetelmien, esimerkiksi vaihtoehtojen vertailumenetelmien, avulla muokataan suunnitteluinformaatiota.* Siksi niiden valinta ja soveltamistapa vaikuttavat olennaisesti suunnitteluinformaation monipuolisuuteen ja havainnollisuuteen.<sup>18</sup>

### 3.5 Osallistujien rajaus

Moniarvoisen ja monipuolisen vuorovaikutuksen näkökulmasta on tärkeää, että kaikille halukkaille tarjotaan ainakin jonkinlainen mahdollisuus tuoda näkemyksensä julki ja että keskeiset tahot todella osallistuvat (Ympäristövaikutusten arviointi... 1992). Nämä ovat kovia haasteita erityisesti strategisessa suunnittelussa, missä "asianosaisia" on useimmissa tapauksissa hyvin paljon ja erilaisille eduille ei useinkaan löydy selkeää ryhmää niitä niitä ajamaan. Useimmissa tapauksissa onkin hyödyllistä kartoittaa suunnittelun alkaessa mahdollisimman järjestelmällisesti kaikki eri tahot ja mahdollisesti alustavasti myös niiden intressit (Haukkasalo 1990; Kosola, toim. 1990, 19,59; Creighton 1993).

---

<sup>18</sup> Ks. Antti Leskisen artikkeli toisaalla tässä julkaisussa.

Strategisessa suunnittelussa joudutaan turvautumaan edustukselliseen osallistumiseen useammin kuin hankesuunnittelussa. Edustuksellisessa osallistumisessa yksi keskeinen tavoite on se, että kaikki olennaiset intressit ja intressitahot todella osallistuvat. Suomalaiselle perinteiselle suljetulle ja tiettyjä vakiintuneita intressitahoja suosivalle komitea- ja neuvottelukuntakäytännölle tämä on vaikea haaste. Jos kaikkia olennaisia intressejä ei saada mukaan, epäluottamus suunnittelua kohtaan saattaa lisääntyä ja konfliktit saattavat kärjistyä hallitsemattomiksi. Vaikeasti "osallistettavia" saattavat olla esimerkiksi sellaiset tahot, joilla jo suunnittelun alussa on voimakkaita ennakkoluuloja suunnitteluorganisaatiota ja osallistumisjärjestelyjä kohtaan. Tällaisissa tilanteissa eivät rutiinimenettelytavat yleensä riitä, vaan ryhmän kanssa joudutaan esimerkiksi käymään kahdenkeskisiä neuvotteluja luottamuksen saavuttamiseksi. Muutenkin erityistahot, esimerkiksi heikot ja organisoitumattomat, saattavat vaatia erikoisjärjestelyjä. Usein etutahoja on niin paljon, että joudutaan turvautumaan jonkinlaiseen vaiheistettuun osallistumiseen. Esimerkiksi eturyhmille voidaan järjestää kaikille ryhmille avoimia tilaisuuksia, joissa osallistujat valitsevat keskuudestaan suppeamman yhteistyö- tai yhteissuunnitteluryhmän.

Edustuksellisessa osallistumisessa on tärkeää että edustaja todella edustaa taustaryhmäänsä (Kosola, toim. 1990, 18). Muutenhan esimerkiksi tienpidon suunnittelijat eivät tiedä, keiden kanssa he viimekädessä neuvottelevat. Tässä suhteessa edustajien ja taustaryhmän välinen mahdollisimman häiriötön kommunikaatio ja vallan kontrollimahdollisuus ovat tärkeitä. Niiden toteutumista voidaan edesauttaa saattamalla edustuksellisen elimen ja sen jäsenten toiminta mahdollisimman julkiseksi tai tarkistamalla sopivissa vaiheissa taustaryhmien näkemykset esimerkiksi kirjallisella kyselyllä.

Vaikka osallistuvassa suunnittelussa painopiste olisikin edustuksellisessa osallistumisessa, myös organisoitumattomien intressien kontrolli- ja vaikutusmahdollisuudet on syytä turvata soveltamalla täydentäviä menettelytapoja. Tällaisia ovat esimerkiksi kyselyt, joiden käyttöä tielaitoksessakin on viime aikoina kehitetty.

Suunnittelun kuluessa aiemmin passiiviset kansalaiset ja ryhmät saattavat aktivoitua tai aivan uusia ryhmiä saattaa organisoitua suunnittelun herättämänä. Näiden uusien aktiivisten kansalaisten ja ryhmien joustava osallistumismahdollisuuksien turvaaminen on tärkeää.

### **3.6 Osallistuvan suunnittelun menettelytavat ja käytännön järjestelyt**

#### *Erilaisia menettelytapoja*

Osallistuvan suunnittelun menettelytavoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä erilaisia informaation vaihdon, osallistumisen ja yhteistyön tekniikoita ja menetelmiä. Ne voidaan jaotella osallistumisen "asteen" mukaan seuraaviin viiteen ryhmään (ks. esim. Manual on Public Involvement...1988; Citizen Participation Handbook. 1990; Creighton 1993; Loikkanen 1994):

##### 1) Yksisuuntainen tiedottaminen

\* lehdistötiedotteet, lehtiartikkelit, mainokset, kuulutukset



## 2) Yksisuuntainen informaation hankinta

- \* kirjalliset kyselyt, haastattelut, kirjalliset ja suulliset lausunnot, muistutukset ja muut kannanotot
- \* kuulemistilaisuudet

## 3) Kaksisuuntainen informaation vaihto ilman intensiivistä osallistumista

- \* kuulemis- ja muut yleisötilaisuudet, yksilö- ja pienryhmäkeskustelut

## 4) Intensiivinen osallistuminen ilman oikeutta osallistua varsinaiseen päätöksentekoon ("neuvottelusuunnittelu")

- \* komiteat, toimikunnat, neuvottelu- ja yhteissuunnittelu-ryhmät, konfliktien sovittelukäytännöt

## 5) Osallistuminen päätöksentekoon

- \* päätösvaltaiset neuvottelu- ja suunnitteluryhmät

Varsinaisten menettelytapojen yhteydessä voidaan lisäksi käyttää erilaisia yksittäisiä kokous-, ryhmätyö- yms. "tekniikoita".

Kullakin menettelytavalla on omat hyvät puolensa ja ongelmansa, joten ne soveltuvat erilaisiin suunnittelutilanteisiin ja erilaisten tavoitteiden toteuttamiseen eri tavalla. Tämän takia useimmissa suunnittelutilanteissa tarvitaan toisiaan täydentäviä menettelytapoja. (Glass 1979; *Manual on Public Involvement...* 1988; Creighton 1993.) Esimerkiksi tienpidon 10-vuotissuunnittelussa on sovellettu yksi- ja kaksisuuntaisen informaation vaihdon mahdollistavia erilaisia menettelytapoja: tiedottamista, sidosryhmäkeskusteluja ja -seminaareja ja lausuntokierroksia (Tienpidon suunnitelma... 1994, 5).

*Neuvottelusuunnittelun kehittäminen*

Perinteiset lausuntokäytännöt ja kuulemistilaisuudet eivät näyttäisi riittävän intensiivistä vuorovaikutusta ja konfliktien käsittelyä edellyttävissä suunnittelutilanteissa (esim. Lehtonen 1991, 24-28). Strategisen suunnittelun, yksi ajankohtaisista haasteista onkin neuvottelusuunnittelun intensiivisen vuorovaikutuksen menettelytapojen, esimerkiksi yhteistyöryhmien käyttöönotto ja kehittäminen (Vuorela 1988; Kosola, toim. 1990; Leskinen 1994). Tämä koskee myös tienpidon suunnittelua sekä laajemminkin liikennepoliittista suunnittelua erilaisilla alueellisilla tasoilla.

Erityisesti neuvottelusuunnittelussa nousee esille kysymys viranomaisten ja kansalaisten osallistumisen yhdistämisestä samaan menettelyyn. Kärjekkään konfliktisissa suunnittelutilanteissa tulee harkittavaksi lisäksi erityisten systemaattisten konfliktien sovittelumenetelmien soveltaminen. Niitä on käytetty USA:ssa ja Kanadassa jo pitkään sekä hanke- että strategiatason suunnittelussa, erityisesti ympäristöalalla (Bingham 1988; *Public Participation...* 1994). Näyttää vahvasti siltä, että ne tekevät tuloaan Eurooppaan (*Public Participation...* 1994), myös Suomeen (esim. Kumpula 1994; Turunen 1994). Suppeissa ja vähemmän konfliktisissa suunnittelutilanteissa sensijaan on turha käyttää kovin intensiivisiä ja monitahoisia vuorovaikutusjärjestelyjä. Tällaisissa tilanteissa monipuolinen ja avoin tiedottaminen ja yksinkertainen mahdollisuus suullisten ja kirjallisten kommenttien esittämiseen kenties riittää.

### *Suunnittelun avaaminen julkisuudelle*

Toinen keskeisistä strategisen suunnittelun menettelytapoihin liittyvistä haasteista on suunnittelun avaaminen julkisuudelle. Havainnolliset lehtiartikkelit, radio-ohjelmat ja suunnittelunäyttelyt ovat osoittautuneet hyviksi tiedonvälityksen keinoiksi (esim. Lehtonen 1991, 25; Valtatie 3...1993, 31). Yleisölle avoimien kokousten ja kokousten radioinnin ja televisioinnin avulla suunnittelu- ja yhteistyöryhmien kokouksia voidaan tehdä julkisemmiksi. Erilaisten kansalaisraatien ja paneelikeskustelujen avulla voidaan julkistaa eri tahojen välistä vuorovaikutusta. Myös tässä suhteessa edellä mainittu Hollannin energiastrategian "Broad Social Debate" -prosessi laajoine tiedotuskampanjoinen, avoimine kokouksineen ja paneelikeskusteluineen oli varsin edistysellinen (de Hoo & Ouwens 1987; yhteenvetoa, Paldanius 1992, 77-80).

### *Käytännön järjestelyt*

Kysymys ei ole pelkästään siitä, millaisia vuorovaikutuksen menettelytapoja sovelletaan vaan myös siitä, miten niitä sovelletaan. Tuetaanko heikkoja intressejä taloudellisesti, esimerkiksi matkakorvausten avulla, miten käytännön järjestelyt (kokousajat ja -paikat, pelisääntöjen sopiminen) hoidetaan, sovelletaanko erilaisia systemaattisia ryhmätyö-, kokous-, ym. tekniikoita ja järjestetäänkö osallistujien koulutusta? Erityisesti yhteistyö- ja neuvotteluryhmissä korostuu edustajien ja heidän taustaryhmiensä tiedonkulun ja vallan kontrollin turvaaminen. (Haukkasalo 1990, 106-107; Kosola 1990, 20-21.) Menettelytapojen soveltamisen kehittäminen asettaa haasteita myös suunnittelusta ja vuorovaikutuksesta vastaavien koulutukselle. Vuorovaikutusjärjestelyt onkin suunniteltava huolellisesti (Creighton 1993). Huono etukäteissuunnittelu ja väärät menettelyvalinnat johtavat helposti kustannusten kasvuun ja eri osapuolten turhautumiseen. Toisaalta on tärkeää olla valmis joustavasti muuttamaan osallistumisjärjestelyjä tilanteen niin vaatiessa (Ajomaa ym. 1993, 43).

## **3.7 Osallistumisen kytkentä suunnitteluun**

Osallistuvan suunnittelun kannalta on tärkeää millainen asianomainen suunnitteluprosessi ja laajemminkin millainen koko suunnittelujärjestelmä on ja miten vuorovaikutus on niihin kytketty<sup>19</sup>.

### *Osallistuminen suunnittelun eri vaiheissa*

Osallistumisjärjestelyjen tulisi liittyä tiiviisti kaikkiin olennaisiin suunnitteluvaiheisiin, varsinkin keskeisiin päätöksentekotilanteisiin ja niiden välittömään valmisteluun. Erityisen tärkeäksi on osoittautunut suunnittelun alkuvaihe, missä useimmiten tehdään keskeiset perusrajaukset ja valinnat määrittelemällä suunnitteluongelmat, suunnittelun tavoitteet ja usein myös tarkasteltavat vaihtoehdot. (Tallskog 1992; Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa...

<sup>19</sup> Esimerkiksi tienpidon 10-vuotissuunnitelman teko on yksittäinen suunnitteluprosessi. Suunnittelujärjestelmä, johon se liittyy, koostuu mm. liikennejärjestelmän suunnittelusta ja valtakunnan liikennepoliittisesta suunnittelusta (Tienpidon suunnitelma... 1994, 4).



1992, 75.) Vuorovaikutuksen ja osallistumisen mielekkyyden kannalta on useimmiten välttämätöntä, että edellisissä suunnitteluvaiheissa tai muissa suunnitteluprosesseissa ei olla tehty päätöksiä, jotka käytännössä mitätöivät osallistumisen merkityksen. Tämähän on ollut ilmeisen vakava ongelma sellaisissakin tiensuunnitteluhankkeissa, joissa on toteutettu laajoja osallistumisjärjestelyjä (esim. Lehtonen 1991; Ajomaa ym. 1993, 18-23). Vastavasti on tärkeää, että myöskään tulevaisuuden suunnitteluvaiheissa ei mitätöidä osallistumisen merkitystä.

Osallistumisen kannalta on usein perusteltua kytkeä vuorovaikutus pitkin koko prosessia. Pitkät tauot, joiden aikana "ei kuulu mitään" herättävät helposti ennakkoluuloja ja saattavat vaikeuttaa suunnittelun seuramista. Toisaalta on kuitenkin varottava rasittamasta osallistuvia tahoja liian monilla osallistumistilanteilla. Eräänä ratkaisuna tähän ristiriitaan on tarjottu sopivan harvaan ajoitettuja intensiivisiä osallistumistilanteita joita täydennetään useammin toistuvalla vähemmän intensiivisellä osallistumisella. Tällaisina vähemmän intensiivisen vuorovaikutuksen menettelytapoina voidaan käyttää esimerkiksi tiedottamista, tiedotuslehteä tai jatkuvasti tavoitettavissa olevaa yhteyshenkilöä. (Creighton 1993.)

#### *Suunnitteluprosessin ja suunnittelujärjestelmän selkeys*

Jotta osallistumisen tiivis kytkentä on mahdollista, suunnitteluprosessin ja laajemmin koko suunnittelujärjestelmän on oltava selkeä. Selkeyden vaatimus on yksi keskeisimmistä strategisen suunnittelun kehittämishaasteista. Selkeys edellyttää sitä, että suunnitteluprosessissa kaikki olennaiset vaiheet ovat johdonmukaisesti vaiheistettu. Lopulliset päätökset ja keskeiset osapäätökset on oltava helposti nähtävissä. Niistä ja niiden valmistelusta tulisi vastata yksi, joskaan ei välttämättä aina sama, organisaatio tai elin. Tarpeetonta eri suunnitteluprosessien tai eri organisaatioiden tehtävien päällekkäisyyttä on syytä välttää.

Pitkässä suunnitteluprosessissa osallistumis- ja vuorovaikutusjärjestelyt muodostuvat helposti liian raskaiksi ja kalliiksi. Pitkän prosessin jakaminen muutamaksi osavaiheeksi auttaa keventämään osallistumisjärjestelyjä. Toisaalta prosessin jakaminen kovin moneen osavaiheeseen tekee osallistumisjärjestelyistä helposti raskaita, kalliita ja vähentää tehokkaan osallistumisen mahdollisuuksia. Voidaan esimerkiksi perustellusti epäillä, että nykyinen vaiheistettu tiensuunnitteluprosessi on ulkopuolisten tahojen osallistumisen kannalta liian pitkä, monivaiheinen ja raskas.

Selkeyttä lisää omalta osaltaan myös se, että päätöksenteon valmisteluvaiheessa ei tehdä valintaa suunnitteluvaihtoehtojen välillä. Tällöin valmisteluvaiheen tehtäväksi rajautuu vaihtoehtojen muodostaminen ja niiden toteuttamisedellytysten ja vaikutusten arviointi. Päätöksenteon tehtäväksi jää näin tietoinen ja julkinen valinta vaihtoehtojen välillä.

#### *Joustavuus suunnittelussa*

Suunnitteluprosessien ja -järjestelmien selkeyden vaatimuksesta huolimatta on tärkeä sallia joustavuus suunnittelussa. Varsinkin strategiatasolla, missä

suunnittelun kohde on usein hyvin monitahoinen ja vaikeasti käsiteltävä, joudutaan usein palaamaan suunnittelussa ikäänkuin taaksepäin. Esimerkiksi keskeiset suunnitteluongelmat ja tavoitteet saatetaan joutua määrittelemään uudelleen. On myös syytä huomata, että selkeyden vaatimus ei tässä tarkoitettuessa mielessä tarkoita rationalistis-synoptisen suunnitteluideologian mukaista ankaran hierarkkista, kokonaisvaltaista ja keskitettyä suunnittelua<sup>20</sup>. Toisaalta kysymys ei ole myöskään ääri-inkrementalistisesta paloittaisesta suunnittelusta. Tavoitteena on pikemminkin mahdollisimman yksinkertainen, selkeä, joustava ja poliittisesti ohjautuva suunnittelu.

#### *Strategisen ja hankesuunnittelun suhde*

Strategisen ja hankesuunnittelun suhde on osoittautunut monessa tilanteessa ongelmalliseksi. Strategisen suunnittelun piirissä on tehty usein alempia suunnittelutasoja sitovia päätöksiä ilman laaja-alaista julkista keskustelua tai eri tahojen mahdollisuutta osallistua. Tämän seurauksena hankesuunnittelussa on törmätty sellaisiin ristiriitoihin, joita ei sen piirissä ole ollut mahdollista käsitellä (Tallskog 1992.) Tämä näyttäisi olevan tiensuunnittelussa pikemminkin sääntö kuin poikkeus (esim. Lehtonen 1991; Ajomaa ym. 1993). Toisaalta monissa tilanteissa strategiset suunnitelmat ja päätökset eivät ole kyenneet ohjaamaan kyllin johdonmukaisesti alemman tason suunnittelua. Syynä on ollut joko se, että virallisen "julkistrategian" rinnalla on ollut epävirallinen "piilostrategia" tai se, että mitään johdonmukaista strategiaa ei ole ollut olemassakaan. (Valve 1994.) Viimemainitun tilanteen voitaneen sanoa vallitsevan esimerkiksi valtakunnan tason liikennepoliitikassa, mikä on mitä ilmeisimmin vaikeuttanut myös tienpidon suunnittelua. Strategisen suunnittelun puutteelliseen ohjausvaikutukseen on osaltaan ollut syynä suunnitelmien yleisyys ja ristiriitaisuus. Joskus hankesuunnittelussa kohdataan sellaisia ongelmia, jotka edellyttävät käsittelyä strategiatasolla (Tolonen 1993, 12-13).

#### *YVA ja ympäristöasioiden hallintajärjestelmä osallistuvan suunnittelun kehittämisen puitteina*

Yksittäisten suunnitteluprosessien tasolla ympäristövaikutusten arviointiprosessin (YVA) periaatteiden soveltaminen saattaa tarjota yhden käyttökelpoisen kehikon strategisen suunnittelun kehittämiseksi. On kuitenkin huomattava, että varsinkaan strategiatasolla ei ole mielekästä ymmärtää YVA:ta teknisluonteisena vaikutusarviointina eikä myöskään varsinaiseen suunnitteluun kytkeytyvänä erillisprosessina. Sen sijaan yhteiskunnalliseksi neuvotteluprosessiksi miellettyä YVA saattaisi tarjota johdonmukaisen periaatekehikon itse strategisen suunnitteluprosessin kehittämiseksi. Tuon periaatekehikon mukaisessa vuorovaikutteisessa suunnittelussa selkeästi asetettujen suunnitteluongelmien ja -tavoitteiden pohjalta määritellään monipuolisesti erilaiset suunnitteluvaihtoehdot ja niiden vaikutukset ja toteuttamisedellytykset ja lopulta tehdään ratkaisu vaihtoehtojen välillä.

Ns. ympäristöasioiden hallintajärjestelmä (EMS) on toinen varsin lupaava kehikko vuorovaikutteisen ja osallistuvan strategisen suunnittelun kehittämiseksi sekä yksityisen että myös julkisen sektorin organisaatioissa.

<sup>20</sup> Ks. Terttu Pakarisen artikkeli tässä julkaisussa.



"Sidosryhmäsuhteille" on järjestelmässä annettu varsin keskeinen rooli. (Kantola 1994.) EMS:stä onkin periaatteessa mahdollista kehittää järjestelmä, joka tarjoaa systemaattisen kehikon sekä ympäristöasioiden että sidosryhmien huomioon ottamiselle ja sidosryhmätoiminnan kytkemiselle organisaation suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tämä edellyttäisi osallistuvan suunnittelun menettelytapojen liittämistä kiinteäksi osaksi EMS:ää.

### 3.8 Yhteenveto

Vuorovaikutteisuuden ja osallistumisen kehittäminen strategisessa suunnittelussa on yksi suunnittelun kehittämisen ajankohtaisimpia ja vaikeimpia haasteita. Strategiatasolla tehdään useimmiten monialaisimmat, arvosidonnaisimmat, epävarmimmat ja kauaskantoisimmat päätökset. Strategiseen suunnitteluun on liittynyt vakavia ongelmia, jotka ovat pitkälti juontuneet juuri puutteellisesti järjestetystä vuorovaikutuksesta. Suunnitelmat ovat jääneet usein liian yleisiksi ja ristiriitaisiksi. Valmistelu on ollut yleensä varsin suljettua. Monessa tapauksessa strategisiin linjavalintoihin liittyvät näkemyserot ovat hanketasolla kärjistyneet vaikeiksi ristiriitatilanteiksi. Lisäksi strateginen suunnittelu on usein ollut varsin kyvytön ohjaamaan alemman tason suunnittelua.

Kehittämistarpeita on kaikilla vuorovaikutteisen suunnittelun osa-alueilla: organisaation sisäisessä vuorovaikutuksessa, viranomais- ja asiantuntijayhteistyössä sekä kansalaisten ja suunnitteluorganisaation välisessä vuorovaikutuksessa. Koska viranomaiset ja asiantuntijatahot edustavat myös erilaisia arvoja ja etuja ja koska myös kansalaiset ja kansalaisryhmät toimivat monessa tilanteessa asiantuntijoina, jyrkkää jakoa kansalaisten osallistumiseen ja viranomais- ja asiantuntijayhteistyöhön ei voitane pitää perustelluna. Sen vuoksi tässä artikkelissa käsitellään yhdessä sekä kansalaisten osallistumista että sellaista viranomais- ja asiantuntijayhteistyötä, joka ei ole korostuneen faktapainotteista. Näiden vuorovaikutuksen muotojen kokonaisuudesta käytetään nimitystä osallistuva suunnittelu.

Osallistuvaa strategista suunnittelua kehitettäessä on olennaista että kiinnitetään laajasti huomio suunnittelun eri osatekijöihin: tavoiteasetteluun, suunnitteluinformaation sisältöön, osallistujien rajaukseen, menettelytapojen valintaan ja niiden käytännön soveltamiseen sekä osallistumisen kytkentään suunnitteluun. Muutaman menettelytavan mekaaninen soveltaminen ei riitä.

Käytännön kokeilu- ja kehittämishankkeiden kokemusten perusteella erityisesti seuraaviin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota osallistuvaa strategista suunnittelua kehitettäessä:

- (a) Osallistuvan suunnittelun tavoitteet tulisi määritellä selkeästi, julkisesti ja mahdollisesti jopa yhteistyössä eri tahojen kanssa. Osallistumista on vaikea, ellei peräti mahdoton, järjestää mielekkäästi, jos suunnitteluorganisaatiolla on etukäteen tiukasti lukkoonlyötyjä sisällöllisiä tavoitteita.
- (b) Suunnitteluinformaation monipuolisuuteen, tasapuolisuuteen, havainnollisuuteen ja johdonmukaisuuteen on syytä kiinnittää erityistä

huomiota. Suunnitelmissa tulisi käsitellä avoimesti erilaisia vaihtoehtoja, niiden vaikutuksia ja eri tahojen näkemyksiä.

- (c) Kaikille halukkaille tulisi tarjota mahdollisuus ainakin jollain tavalla tuoda näkemyksensä julki. Heikkojen, passiivisten ja organisoitumattomien kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.
- (d) Useimmiten on mielekästä käyttää erilaisia toisiaan täydentäviä osallistumisen menettelytapoja. Osallistumisjärjestelyt on syytä suunnitella huolellisesti etukäteen, mutta toisaalta on oltava valmius joustavasti muuttaa niitä tilanteiden niin vaatiessa.
- (e) Neuvottelusuunnittelun menettelytapoja, erityisesti yhteistyö- ja neuvotteluryhmien toimintaa ja konfliktien sovittelun menettelytapoja tulisi kehittää ja soveltaa. Yhteistyö- ja neuvotteluryhmien toimintaa tulisi kehittää mm. laajentamalla osallistujapohjaa, lisäämällä julkisuutta suunnittelun alkuvaiheesta lähtien sekä sopimalla yhteisistä pelisäännöistä.
- (f) Käytännön järjestelyt eivät saisi asettaa osallistujia epätasa-arvoiseen asemaan.
- (g) Muut suunnitteluvaiheet eivät saisi mitätöidä osallistumisen merkitystä. Osallistuminen tulisi kytkeä tiiviisti kaikkiin olennaisiin suunnitteluvaiheisiin. Jotta tämä olisi mahdollista, suunnitteluprosessin ja myös laajemmin suunnittelujärjestelmän tulisi olla selkeä ja johdonmukainen.

## Lähteet

Ajomaa, Harri, Kantola, Tuomo & Simojoki, Timo 1993. Kansalaisten osallistuminen liikennepolitiikassa. Pasilanväylän yleissuunnittelun arviointi. Helsingin kaupungin tietokeskus. Keskustelualoitteita 1993:5. Helsinki. 51 s.

Bingham, G. 1988. Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience. The Conservation Foundation.

Citizen Participation Handbook. 1990. Institute of Participatory Management and Planning.

Creighton, J. 1993. Involving Citizens in Community Decision Making. Program for Community Problem Solving. Washington D.C. 217 s.

Glass, J. 1979. Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques. Journal of American Planning Association (45)2: 180-189.

Harju, Pertti 1988. Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Julkaisuja A 15. Espoo. 296 s.



Haukkasalo, Hannu 1990. Yhteissuunnittelun käyttö yleiskaavan laadinnassa. Esimerkkitapauksena Halikon kunta. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Julkaisuja B 63. Espoo. 154 s.

de Hoo, D. & Ouwers, C. 1987. Forms of Public Participation in the Dutch "Brede Maatschappelijke Diskussie" or BMD (Broad Social Debate) on Energy Policy. ss. 151-174 teoksessa: Technology Assessment, an Opportunity for Europe, Volume 2. The Hague.

Kantola, Tuomo 1994. Ympäristöasioiden hallintajärjestelmät paikallishallinnossa. Ympäristöministeriö ja Diskurssi Oy (käsikirjoitus 13.9.1994). 38 s. + 7 liites.

Kosola, Marja-Leena (toim.) 1990. Kokemuksia osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista vesiensuojelun suunnittelussa. Vesi- ja ympäristöhallitus. Julkaisuja A 62. Helsinki. 129 s.

Kuismin, Anne 1994. Kansalaisten ja suunnittelijoiden vuoropuhelu Pasilanväylän yleissuunnittelussa. Tielaitos, keskushallinto. Tielaitoksen selvityksiä 20/1994. Helsinki. 80 s. + 34 liites.

Kumpula, Anne 1994. Yhteistoiminnallisista menettelyistä erityisesti ympäristönsuojelun ohjauksessa. Hallinto-oikeuden laudaturtentin korvaava kirjoitus. Turun yliopisto. Toukokuu 1994. 44 s.

Lehtonen, Markku 1991. Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun. Muurla-Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi. Tielaitos, kehittämiskeskus. Tutkimuksia 36/1991. Helsinki. 42 s.

Leskinen, Antti 1994. Environmental Planning as Learning. The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration. (dissertation). University of Helsinki, Department of Economics and Management, Land Use Economics. Publications No. 5. Helsinki. 162 s.

Linna, Tapio 1993. Kestävä kehitys ja lähidemokratia Suomessa. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos. Julkaisuja B 39. Helsinki. 121 s.

Loikkanen, Teppo 1994. Applicability of Public Participation for the Finnish Forest and Park Service. Project Paper submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Department of Forest Resources, Oregon State University. April 1994. 119 s.

Manual on Public Involvement in Environmental Assessment: Planning and Implementing Public Involvement Programs. Vols. I-III. 1988. Federal Environmental Assessment Review Office. Canada.

Miller, T. 1988. Consulting Citizens in Sweden. Planning Participation in Context. Swedish Council for Building Research. D:10:1988.

Paldanius, Jari 1992. Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan. Institutionaalisen ja omaehtoisen osallistumisen kehittämisen näkökohtia. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 11/1992. 138 s.

Paldanius, Jari 1994a. Katsaus osallistuvan suunnittelun kehittämiseen Suomessa. Ympäristöministeriö ja Diskurssi Oy. (käsikirjoitus 19.10.1994). 70 s.

Paldanius, Jari 1994b. Public Participation Information Initiative: Country Study: Public Participation in Finland. European Bank for Reconstruction and Development. February 1994. 48 s.

Public Participation Information Initiative: Summary of 6 Western Country Studies: Finland, Netherlands, Germany, Mexico, Canada, USA. 1994. European Bank for Reconstruction and Development. March 1994. 55 s.

Suonoja, K. & Vuorela, P. 1992. Kymmenen vuotta yhteissuunnittelua. Yhteiskuntasuunnittelu 1992(3): 27-34.

Tallskog, Lasse 1992. Kansalaisten osallistuminen ympäristövaikutusten arviointiprosessissa: esimerkkinä Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa -projekti. Helsingin yliopisto, ympäristönsuojelun laitos. Pro-gradu -työ (julkaisematon). 75 s.

Tienpidon suunnitelma 1995-2004. 1994. Tielaitos, tienpidon suunnittelu. (luonnos 1.6.1994). 15 s.

Tolonen, Merja 1993. Osallistuminen politiikkatason ympäristövaikutusten arvioinnissa. Liikenneministeriö. Julkaisuja 43. Helsinki. 35 s.

Turunen, Juha-Pekka 1994. Ympäristöpoliittisten ristiriitojen sovittelumenetely. Esimerkkitapauksena lohenkalastuksen järjestäminen. Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos. Maankäytön ekonomian pro-gradu -työ. 68 s.

Valtatie 3, vuoropuhelun arviointi. 1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Tielaitoksen selvityksiä 55/1993. Helsinki. 70 s.

Valve, Helena 1994. Tiedon hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät maatalouspolitiikan valmistelussa. Analyysi toimijoiden näkemyksistä ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisen lähtökohtana. (käsikirjoitus, lokakuu 1994). 75 s.

Vuorela, Pertti, Suonoja, Kyösti & Hirvonen, Jukka 1994. Kymmenen vuotta yhteissuunnittelua. Sofy-projektin eteneminen, tulokset ja jatkonäkymät. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. C 30. Espoo. 47 s.

Väätäinen, Eija 1994. Kohti ympäristötietoista kaavoituskäytäntöä? Tapaus-tutkimus ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) Lohjan Hormajärven, Naantalin Humaliston, Oulun Hietasaaren ja Tuusulan Maantiekylän osayleiskaavoituksessa. Ympäristöministeriö (käsikirjoitus 31.5.1994). 121 s.



Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa. II Kuntakokeilujen kuvaus ja arviointi. 1992. Suomen kaupunkiliitto, Suomen kunnallisliitto, ympäristöministeriö. Suomen kaupunkiliiton julkaisu nro 680, Suomen kunnallisliiton ympäristöjulkaisu nro 28. Helsinki. 76 s.

Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa I. 1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1993. Helsinki. 50 s.

Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa II. 1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 40/1993. Helsinki. 57 s.

## 4 VERKOSTOT SUUNNITTELUN JA PÄÄTÖKSENTEON VÄLINEINÄ TIEHALLINNOSSA

**Ilkka Ruostetsaari**

### 4.1 Tielaitoksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin ongelmat

Liikenneministeriön asettaman työryhmän vuonna 1990 jättämän mietinnön "Tiepoliittisen päätöksenteon uudistaminen, hankekohtaisen päätöksenteon vaiheistaminen" (1990, 9-10) mukaan tienpidon nykyisessä päätöksentekoprosessissa on puutteita ja kehitystarpeita, jotka on poistettavissa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää kehittämällä. Ensinnäkin tien-suunnittelua ja toimenpiteitä koskeva päätöksenteko korostuu liian paljon tielaitoksessa tapahtuvaksi siten, että muut osapuolet, ympäristöministeriö, liikenneministeriö, kunnat ja asianosaiset voivat vaikuttaa päätöksiin liian myöhäisessä vaiheessa. Erityisesti suunnittelun alkuvaiheissa nykyisessä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa tien tekniset ja taloudelliset vaatimukset korostuvat muihin yhteiskuntapolitiittisiin näkökohtiin verrattuna. Tiepoliittiset päätökset ovat puutteellisia myös siinä suhteessa, että päätöksiä ja kannanottoja hankkeiden tarpeellisuudesta ja tavoitteista tehdään ilman riittäviä selvityksiä hankkeiden vaikutuksista. Valtakunnallisen päätieliverkon kehittäminen tapahtuu hankekohtaisten suunnitelmien käsittelyn yhteydessä. Moottoritieverkko on rakentunut ilman valtakunnan tasoista tiepoliittista kannanottoa verkon laajuudesta ja tavoitteista. Kunnat ja muut suunnitteluosapuolet eivät koe voivansa riittävästi osallistua suunnitteluhankkeisiin suunnittelun lähtökohtia ja tavoitteita määriteltäessä. Toisaalta työryhmän mukaan kuntien ja muiden suunnitteluosapuolten sekä asianosaisten osallistumisen järjestelmässä ja osallistumisen aktiivisuudessa on ollut puutteita.

Yhteenvedonomaaisesti tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän nykyisinä ongelmina ja kehittämistoimia edellyttävinä kohteina voidaan pitää kolmea asiaryhmää. Ensinnäkin valtakunnallisella tasolla poliittinen ohjaus on heikkoa, so. tienpidon suuriin linjavalintoihin ei saada riittävässä määrin poliittisen tason kannanottoja. Toiseksi tielaitoksen ja sen sidosryhmien, kuten muiden viranomaisen toiminnan koordinoinnissa on puutteellisuuksia sekä valtakunnallisella, seudullisella että paikallisella tasolla. Kolmanneksi tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin osallistumisjärjestelmä on epätarkoituksenmukaisesti organisoitu, se ei palvele hyvin tielaitosta, sen sidosryhmiä eikä muita osapuolia.

Kun tavoitteena on parantaa tienpidon suunnittelun ja päätöksenteon koordinointia muuhun yhteiskuntapolitiittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä samanaikaisesti kehittää suunnittelun osallistumisjärjestelmää avoimempaan, osallistuvampaan ja enemmän vuorovaikutusta korostavaan suuntaan, verkostomalli tarjoaa yhden vaihtoehdon kehittämistyölle. Käsillä olevan artikkelin tarkoituksena on pohtia verkostoajattelua etuja ja haittoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastelu ei jää pelkästään ongelmien kartoittamisen tasolle, vaan esityksessä tehdään myös konkreettisia



kehittämissuosituksia. Vaikka esityksen painopiste on tienpidon strategisen tason suunnittelussa, hankekohtaista suunnitteluprosessia ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi jättää kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, koska tiestön suunnittelun kaksi osaa, tieverkkosuunnittelu ja tiekohtainen suunnittelu, muodostavat integraalisen kokonaisuuden.

## 4.2 Suunnitteluprosessin toimivuuden edellytykset

### 4.2.1 Poliittinen ohjaus

Toimiakseen joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti tienpidon suunnitteluprosessin on kyettävä vastaamaan monenlaisiin, jopa ristikkäisiin vaatimuksiin ja haasteisiin. Nähdäkseni ensimmäinen suunnitteluprosessin toimivuuden edellytys liittyy tienpidon poliittiseen ohjaukseen. Jotta suunnitteluprosessi voisi edetä joustavasti, tulee tienpidon strategiset linjaratkaisut (liikenne- muotojen priorisointi, moottoriteiden rakentaminen yms.) olla tehtynä poliittisella tasolla valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Vastaavasti seudullisella ja paikallisella tasolla periaatteelliset tienpidon linjapäätökset tulee tehdä maakunnallisten liittojen valtuustoissa ja kunnissa kunnanvaltuustoissa. Vain tätä kautta tienpidon suunnittelu voi saada riittävän poliittisen selkänöjan, mikä edesauttaa tielaitoksen sidosryhmien sitoutumista suunnitteluun. On ilmeistä, että tällä hetkellä edustuksellisten päätöksentekaelinten kannanmuodostus ei ohjaa tienpidon suunnitteluprosessia tielaitoksen kannalta katsottuna riittävän selkeästi ja riittävän aikaisessa vaiheessa.

### 4.2.2 Osallistumisjärjestelmä

Toinen edellytys tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosession toimivuudelle on sen osallistumisjärjestelmän toimivuus. Tielaikoksen työryhmän (1990, 15) esittämän mallin mukaan tiensuunnitteluun ja siihen liittyvään päätöksentekoon osallistuu prosessin eri vaiheissa useita sidosryhmiä, joista tärkeimmät ovat kunta, seutukaavaliitto, lääninhallitus, ympäristöministeriö, vesi- ja ympäristöhallitus, vesi- ja ympäristöpiiri ja museovirasto. Työryhmä hahmottaa eksklusiivisesti myös eri sidosryhmien roolia suunnittelutyössä. Tieverkkosuunnitelman laatimiseen valtakunnallisella tasolla varsinaisesti *osallistuvia* toimijoita ovat tielaikos, seutukaavaliitto, liikenneministeriö ja asiantuntijat. Seudullisella tasolla varsinaisia osallistujia ovat tiepiiri, tiehallitus, seutukaavaliitto, kunta ja asiantuntijat ja paikallisella tasolla tiepiiri ja kunta. Tämän lisäksi suunnittelutyön aikana *kuullaan* valtakunnallisten verkkosuunnitelmien suhteen ympäristöministeriötä, sisäasiainministeriötä, valtion rautateitä ja "muuta tahoa". Seudullisissa tieverkkosuunnitelmissa kuullaan suunnittelutyön aikana lääninhallitusta, valtion rautateitä, vesi- ja ympäristöpiiriä ja "muuta tahoa" ja paikallisissa tieverkkosuunnitelmissa lääninhallitusta, seutukaavaliittoa, valtion rautateitä, vesi- ja ympäristöpiiriä, kuntalaisia ja maanomistajia. Lisäksi valtakunnallisista tieverkkosuunnitelmista *antavat lausunnon* seutukaavaliitto, lääninhallitus, valtion rautatiet, ympäristöministeriö, sisäasiainministeriö ja "muut tahot". Seudullisista tieverkkosuunnitelmista lausunnon antavat seutukaavaliitto, lääninhallitus, kunnat, vesi- ja ympäristöpiiri, valtion rautatiet ja "muut tahot" ja paikallisista tieverkkosuunnitelmista lääninhallitus, vesi- ja ympäristöpiiri, valtion rautatiet, seutukaavaliitto, kunta, kuntalaiset ja maanomistajat.

Huomionarvoista on, että kaikki mainitut sidosryhmät ovat viranomaisia sillä poikkeuksella, että kuntien ja seutukaavaliittojen (nykyisten maakunnallisten liittojen) edustajina kyseeseen tullenevat myös luottamushenkilöt. Asiantuntijan käsitettä työryhmä ei spesifioi. Voidaan kysyä, täyttääkö tällainen osallistumispohja tavoitteeksi asetetun avoimen, osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelukäytännön kriteerit ja edistääkö se tielaitoksen tavoitteiden saavuttamista?

#### 4.2.3 Koordinointi

Kolmas tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän toimivuuden edellytys on prosessiin osallistuvan monilukuisan toimijajoukon toiminnan yhteensovittaminen, koordinointi. Sekä valtakunnallisella, seudullisella että paikallisella tasolla prosessiin osallistuu lukuisia viranomaisia ja muita sidosryhmiä, eikä tielaitos voi tehdä päätöksiä niitä kuulematta. Selkein esimerkki tästä on maakunnallisten liittojen ja kuntien vastuulla oleva kaava- ja muun maankäytön suunnittelu, joka on tielaitoksen vastuulla olevasta tienpidon suunnittelusta erillinen suunnitteluprosessi, mutta kohdistuu fyysisesti samaan alueeseen. Liikenneministeriön asettama työryhmä (1990, 27-28) korostikin tiensuunnittelun koordinoimista osaksi muuta yhdyskuntasuunnittelua sekä tiensuunnittelun päätöksenteon liittymistä kaavoitukseen, ympäristönsuojeluun ja muhun eri viranomaisten päätöksentekoon. Työryhmän mukaan tien ja maankäytön suunnittelun yhteensovittaminen edellyttää maankäytön suunnitteluun liittyvien tarkastelujen tekemistä samanaikaisesti tiesuunnittelun etenemisen kanssa ja kunnan kannatojen saamista suunnittelun aikana tarkasteltavista vaihtoehdoista. On ilmeistä, että näin monimutkaisessa tilanteessa perinteiset koordinointikeinot eivät enää riitä.

Koordinointikeinot on perinteisesti jaettu kahteen ryhmään, rakenteellisiin ja menettelytapoihin perustuviin. Viimeksi mainittuja ovat työprosessien (säännöt, määräykset), suoritusten (tavoitteet) ja taitojen (koulutus) standardisointi. (Ruostetsaari 1985, 23-26.) Rakenteellisista koordinoinnista yleisin ja valtionhallinnossa edelleen dominoiva muoto on hierarkkinen koordinointi, joka toimii poikkeusperiaatteella. Kun ennakoimattomia ja suunnittelemattomia tapahtumia ilmenee organisaatiossa, ne siirretään hierarkiassa ylöspäin ylemmälle tasolle, jossa on riittävä informaatio uuden päätöksen tekemiseksi. Organisaatioiden väliset konfliktit ratkaistaan niinikään siirtämällä ne hierarkiassa ylöspäin ensimmäiselle yhteiselle esimiehelle. (esim. Galbraith 1973, 11-12.) Hierarkkinen koordinointi tarvitsee tuekseen menettelytapoja. Poikkeusperiaate merkitsee sitä, että toistuvissa ja yhdenmukaisissa tilanteissa koordinaatio saavutetaan menettelytavoilla, kun taas uudet ja ainutlaatuiset tilanteet siirretään hierarkiassa ylöspäin. Tämä yhdistelmä takaa koordinoitun toiminnan.

Hierarkkisen koordinoinnin heikkous on siinä, että jokaisella organisaatiolla on äärellinen informaation käsittelykapasiteetti. Kun ennakoimattomien tapahtumien tai konfliktien määrä lisääntyy organisaation alayksiköiden tai organisaatioiden välillä, poikkeusten määrä lisääntyy, jotka on siirrettävä hierarkiassa ylöspäin. Hierarkia ylikuormittuu, jolloin syntyy vakavia viiveitä alaspäin kulkevien määräysten ja ylöspäin kulkevan informaation välillä. Tämä vaara on olemassa myös tielaitoksen kohdalla. Paikallisen,



seudullisen ja valtakunnallisen tason tienpidon suunnittelua ja päätöksentekoa koskevat konfliktit tiehallinnon ja sen sidosryhmien välillä ylikuormittavat nopeasti tiehallituksen ja liikenneministeriön. Tällaisissa tilanteissa organisaatioiden täytyy kehittää hierarkiaa täydentäviä koordinoituneita mekanismeja. (Galbraith 1973, 12; McCann & Galbraith 1981, 69.)

Kysymykseen tulevat tällöin erityisesti lateraaliprosessit, jotka nimensä mukaisesti viittaavat organisaatioiden horisontaalisiin, vaakasuoriin suhteisiin. Lateraaliprosessien tehtävänä on vähentää tapausten määrää, jotka on siirrettävä hierarkiassa ylöspäin ja siten lisätä organisaatioiden informaationkäsittelykapasiteettia. Lateraaliprosessit mahdollistavat tämän lisäämällä toimintavapautta organisaation alemmilla tasoilla ja edistävät samalla organisaation mukautumista ympäristön muutoksiin. (Galbraith 1973, 47.)

Yksinkertaisimpia lateraalisia koordinoituneita keinoja ovat suorat, informaalit yhteydet henkilöiden, yksiköiden tai organisaatioiden välillä, joiden toimintaan jokin yhteinen asia tai ongelma vaikuttaa. On katsottu, että "kosmopoliittiset" asenteet virkamiesten keskuudessa lisäävät yhteisten, organisaatioiden välisten hankkeiden kannatusta, jolloin toiset organisaatiot koetaan informaation lähteiksi. Edellytyksenä on, että organisaatioiden ylimmät tasot tukevat tällaista yhteistoiminnallista käyttäytymistä. Yhteinen ammatillinen etiikka ja ideologinen konsensus niinkään ovat tärkeitä edellytyksiä informaalisen kommunikation perustuvien koordinoituneiden toimintojen syntymiselle. Joka tapauksessa koordinoituneen toiminnan siemenet kylvetään usein jo informaaleissa kontakteissa. (ks. esim. Milner 1978, 27-28.)

Suorien yhteyksien käyttöä voidaan jossakin määrin tehostaa suunnittelemalla ne jo formaaliseen organisaatorakenteeseen. Ainakin organisaatiot voidaan suunnitella siten, että rakenteet eivät estä tällaista prosessien spontaania syntymistä. Tärkeämpi syy formalisoinnille on kuitenkin se, että suorat yhteydet eivät aina synny spontaanisti tehtävävaatimuksista varsinkin voimakkaasti differentioituneissa organisaatioissa. (Galbraith 1973, 47; Mintzberg 1979, 46.)

Kun henkilöiden, yksiköiden tai organisaatioiden yhteistyö- ja/tai koordinoituneita tarpeita lisääntyvät, suorat yhteydet osoittautuvat yleensä riittämättömiksi. Yhteydenpito voidaan tällöin institutionalisoida asettamalla tilapäisiä tai pysyviä yhteistyöelimiä yhteensovittamaan tehtävien suorittamista toimijoiden välillä. Kun huomattava määrä kontakteja tulee välttämättömäksi kahden tai useamman organisaation toiminnan yhteensovittamisessa, voidaan perustaa erityisiä yhteensovittavia toimia kanavoimaan informaatiota yksiköiden välillä. Yleensä tällaiseen rooliin ei liity formaalista toimivaltaa, mutta kun roolinhaltija toimii kommunikaatiokanavien yhtymäkohdassa, hallitsee hän informaatiota ja voi siten saada merkittävästi epävirallista vaikutusvaltaa. Usein roolinhaltijan tehtävänä on edistää organisaation johdon tavoitteita, minkä hän voi tehdä esimerkiksi toimimalla yhteistyöelimen puheenjohtajana. Edelleen tällainen "integraattori" voi toimia projektijohtajana. Yhteensovittajan tehtävänä ei ole muuttaa päätöksentekoprosesseihin liittyviä toimintasuhteita, vaan koordinoita prosesseja keskenään riippuvuussuhteissa olevien yksiköiden tai organisaatioiden välillä. (Mintzberg 1979, 162; Galbraith 1973, 50, 93-98.)



Integroijan käytöllä on kuitenkin rajoituksensa. Kun organisaatiot kohtaavat hyvin epävarmoja tehtäviä tai ainutlaatuisia olosuhteita, ei ole yleensä tarpeeksi tosiasioita, joiden suhteen jokin henkilö voi olla asiantuntija. Toinen rajoitus tulee esille, kun erimielisyys tai epävarmuus koskee enemmän tavoitteita kuin keinoja. On olemassa tilanteita, jossa osallistujien kyvyttömyys hyväksyä yhteisiä ratkaisuja johtuu enemmän arvoista kuin tiedon puutteesta. Arvokysymyksissä asiantuntijan tehtävä on taas varsin vaikea. Voidaan siten päätyä tilanteeseen, jossa yhteensovittajalle on annettava formaalia toimivaltaa koordinoida keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevien yksiköiden tai organisaatioiden toimintaa. Formaalisesta toimivallasta huolimatta yhteensovittaminen tapahtuu edelleen pitkälti neuvottelujen avulla. (Mintzberg 1979, 165-168; Galbraith 1973, 99-102.)

Yhteensovittamistarve voi toisaalta olla niin suuri, että yksittäiset yhteensovittajaroolit eivät enää ole riittäviä. Tällöin voidaan joutua perustamaan erityisiä integraatioyksiköitä. (ks. esim. Sjöstrand 1981, 166-167.) Varsinkin suurissa liikeyrityksissä käytetään osatoimintojen yhteensovittamisessa myös ns. matriisirakenteita, joissa dualistinen toimivaltarakenne pirsoaa toimivaltalinjan ykseyden. (esim. Mintzberg 1979, 168-170). Sen sijaan julkisessa hallinnossa matriisiorganisaation käyttö on ollut vähäistä. Moderneimpana koordinoitimekanismina voidaan pitää verkosto-organisaatiota, jossa yhdistyvät sekä hierarkkiset että lateraaliset koordinoinnin ja johtamisen muodot kuitenkin siten, että hierarkiassa alhaalta ylös kulkevalla informaatiolla on olennainen merkitys. Verkostomallia tarkastellaan jatkossa yksityiskohtaisemmin.

### **4.3 Ratkaisuna verkostot ja tiimit?**

#### **4.3.1 Verkostanalyysin peruslähtökohdat**

Sosiaalisten verkostojen analyysia on sovellettu esimerkiksi yritysten välisiin suhteisiin. Yritysten välisten suhteiden voidaan katsoa muodostavan verkoston, joka yhdistää niiden välisiä erilaisia siteitä muodostaen verkoston luonteenomaiset piirteet. Varsin usein menetelmää soveltaneissa tutkimuksissa on katsottu, että yritysten välisen verkoston luonteenomaiset piirteet näyttelevät tärkeää ja yleisesti havaitsematonta roolia taloudellisen vallan rakentumisessa. (Scott & Griff 1984, 2.)

Vuorovaikutusverkostojen kautta yritykset voivat hankkia toiminnassa tarvitsemia resursseja. Vuorovaikutus yritysten välisessä verkostossa voi olla instrumentaalista käsittäen materiaalisia resursseja (pääoma, raaka-aineet) ja/tai symbolista, jolloin sen sisältönä on informaatio. Kun materiaalisia resursseja voidaan yleensä käyttää suoraan tuotantoprosessissa, instrumentaaliset resurssit vaikuttavat lähinnä materiaalistien resurssien käyttömahdollisuuksiin. Sekä instrumentaalisten että symbolisten resurssien jakautuminen verkostossa voi olla enemmän tai vähemmän keskittynyttä, ja yritykset sijaitsevat siinä enemmän tai vähemmän suotuisassa asemassa pääoma-, materiaali- ja informaatiovirtoihin nähden. Yrityksen sijainti ja suhteellinen keskeisyys verkostossa voi näin ollen sekä edistää että rajoittaa sen asemaa, koska se vaikuttaa yrityksen mahdollisuuksiin saada tarvitsemiaan resursseja. Verkosto on itse seuraus yritysten ja niiden edustajien



toiminnoista ja niiden toimintaan vaikuttava ehto. (mt.,17-18: ks. myös Scharpf 1978.)

Sosiaalisten verkostojen ja varsinkin ulospäin suuntautuvien kontaktien merkitys on erityisen tärkeää yritysten - kuten muidenkin organisaatioiden - institutionaalisessa johtamisessa. Institutionaalisen johtamisen pyrkimyksenä on löytää ja ylläpitää perusteita yrityksen toiminnan hyväksyttävyydelle yhteiskunnassa. Tämän johtamisen muodon kautta perustellaan yrityksen toimintamuotojen oikeutus sekä ulkoisesti esimerkiksi viranomaisten, yleisön ja julkisen sanan suuntaan että sisäisesti työntekijöiden suuntaan. Legitimointitehtävän lisäksi institutionaaliseen johtamiseen kuuluu myös yritysten ja yhteiskunnan muiden instituutioiden välisten suhteiden säätely sekä mukanaolo kansallisen, taloudellisen ja poliittisen kehitysmallin rakentamisessa. Itse asiassa liikkeenjohtamisesta on yhä enenevässä määrin tullut poliittisiin päätöksiin vaikuttamista ja niiden seurausten käsittelyä ja paikkailua yritysten sisällä. (Tainio ym. 1985, 25-26.) Erityisesti suuryritysten johtamisessa institutionaalisen johtamisen tarve on korostunut, mikä on Suomesakin näkynyt "yhteiskuntasuhteiden hoitajien" palkkaamisena. Saman suuntainen kehitys on osin tapahtumassa myös etujärjestökentässä. Itse asiassa tämän johtamisen muodon tärkeys tulee entisestäänkin korostumaan, kun integraatiokehityksen myötä organisaatioiden edunvalvontaa siirtyy kasvavassa määrin kansainväliselle tasolle ja kun ympäristönsuojelunormien asteittainen kiristyminen - ja mahdollisesti myös kuluttajaliikkeen vahvistuminen - lisää yritysten tarvetta perustella toimintansa yleistä hyväksyttävyyttä. Tämän suuntaista kehitystä on tapahtumassa esimerkiksi Ruotsissa: yritykset lisäävät painostustoimintaansa poliittisissa asioissa ja pyrkivät lisäämään tietojään poliittisista päätöksentekoprosesseista. (SOU 1990:44.)

Politiikan tutkimuksessa verkoston käsitettä on käytetty pääasiassa yleisellä, metaforisella tavalla todellisuuden mallina tai mielikuvana. Esimerkiksi van Waarden (1992) käyttää politiikkaverkoston (policy network) käsitettä julkisen ja yksityisen sektorin välisten suhteiden luonnehtijana. Kenisin ja Schneiderin (1978, 14) verkostomääritelmä korostaa puolestaan sitä, että nykyinen politiikanteko ei perustu enää niinkään osallistujien formaalisiin asemiin. Heidän mukaansa politiikkaverkostoa määrittävät sen toimijat, heidän kontaktit sekä keskinäisen tuntemisen ja tunnustuksen prosessit, eivät instituutioiden formaaliset rajat. Se käsittää suhteellisen stabiilin joukon, pääasiassa julkisia ja yksityisiä kollektiivisia toimijoita, joiden väliset yhteydet palvelevat kommunikaatiokanavina ja informaation, asiantuntemuksen, luottamuksen ja muiden poliittisten resurssien vaihdon kanavina. Eräät tutkijat (Heclo 1978; Hanf & Scharpf 1977) ovat jopa katsoneet, että ei ole mahdollista paikallistaa päätöksenteon keskusta politiikkaverkostoissa. (ks. myös Laumann & Knoke 1989; Laumann & Pappi 1976.)

Tyypillistä kaikille valtio-yhteiskunta -suhteiden tyypeille on suhteellisen pysyvä yhteyksien malli, joka perustuu eri toimijoiden, kuten poliitikoiden, virkamiesten ja eturyhmien edustajien keskinäisriippuvuuteen. Virkamiehet tarvitsevat poliittista tukea, legitimizeettiä, informaatiota, koalitiokumppaneita muiden sektoreiden byrokratioiden kanssa ja apua politiikan toimeenpanossa. Eturyhmät puolestaan haluavat päästä osallistumaan julkisen politiikan



formulointiin ja toimeenpanoon sekä saada myönnytyksiä edustamilleen intresseille. Nämä erilaiset tarpeet motivoivat ja tuottavat vaihtosuhteita. Kun nämä vaihdot toistuvat usein, ne voivat institutionalisoitua verkostorakenteiksi. Tällaiset verkostorakenteet rajoittavat toimijoille avoinna olevia menestyksellisiä vaihtoehtoja ja ajan myötä voivat jopa vaikuttaa osallistuvien organisaatioiden rakenteeseen. (Kenis & Schneider 1978, 30.)

Toimiessaan asioiden hoidon institutionalisoituina kanavina verkostoja voidaan tarkastella myös kustannusten säästön näkökulmasta. Keskinäisriippuvaiset toimijat muodostavat verkostoja vähentääkseen kustannuksiaan. Eturyhmät säästävät kustannuksia, joita aiheutuu toistuvista pyrkimyksistä päästä osallistumaan ja vaikuttamaan päätöksentekoon rakentamalla pysyvemmän luottamuksen ja resurssiriippuvuuden suhteen. Toisaalta virkamiehet säästävät kustannuksia, joita aiheutuu informaation keräämisestä ja pyrkimyksistä hankkia apua ja yhteistoimintaa. (mts.)

Politiikkaverkostoja on typologisoitu eri tavoin. (ks. van Waarden 1992, 38-51; Grant 1992, 47-51; Jordan & Schubert 1992; Schneider 1992). Poliitiikkaverkostojen toista ääripäätä edustaa tyyppi - jota van Waarden ei itse asiassa lainkaan lue verkostotyyppiä, missä tuskin on olemassa mitään suhdetta valtion virastojen ja yhteiskunnallisten eturyhmien välillä. Yleensä tämä edellyttää antagonistista suhdetta osapuolten välillä, jolloin valtio tietoisesti yrittää sulkea organisoidut intressit politiikanteosta ja politiikkaverkostoista. Tässä yhteydessä voidaan erottaa kaksi alatyyppeä valtion talouteen puuttumisen asteen mukaan. Ensimmäisessä, minimalistisessä alatyypissä valtio haluaa minimoida valtion ohjauksen ja jättää resurssien allokoinnin ja säätelyn markkinoille, koska tätä pidetään paljon tehokkaampana ja vaikuttavampana kuin valtiollista ohjausta. Eturyhmien osallistumista politiikantekoon ja toimeenpanoon ei pidetä suotavana, koska sen nähdään vääristävän markkinoita. Toista alatyyppeä kutsutaan statistismiksi tai etatismiksi. Kysymys on pitkälle menevästä valtion interventtiosta talouteen ilman, että eturyhmät pääsisivät osallistumaan politiikan tekoon ja toimeenpanoon. Valtion virastot eivät luota elinkeinoelämään, koska se puolustaa voimakkaita partikulaarisia intressejä, kun taas virkamiehillä on tunne kansallisen intressin palvelemisesta ja he omaavat pitkän aikavälin perspektiivin talouden kehittämiseen. Lopulta valtion vaikutusvalta elinkeinoelämässä voi lisääntyä kansallistamisten takia tai siitä johtuen, mistä Ranskassa käytetään termiä "pantouflage". Termillä tarkoitetaan sitä, että valtion virkamiehiä siirtyy elinkeinoelämän johtotehtäviin, mutta he ylläpitävät edelleen suhteitaan virkamieskuntaan ja samaistuvat siihen. Elinkeinoelämästä tulee siten valtiokoneiston "laajentuma".

Rautakolmiossa (iron triangle) puoluepolitiikkoja tai kansanedustajia toimii välittäjinä tai koalitiokumppaneina valtion virastojen ja sen asiakaskunnan välisessä suhteessa. Kuitenkaan puolueella ei ole dominoivaa asemaa. Tälle verkostotyyppille luonteenomaisia piirteitä ovat tiettyjen intressien monopoliedustus, suljetut rajat, osapuolten välisten suhteiden suuri intensiteetti, moninaisuus ja stabiilisuus, symmetrinen vaihto, konsensuksen ja yhteistoiminnan etsintä keskinäisten toisiaan täydentävien intressien pohjalta, urakierto eturyhmien, politiikan ja hallinnon välillä sekä informaalisuus, epäpoliittisuus ja salailu tärkeinä konventioina. Rautakolmiot toimivat



suhteellisen autonomisena suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin ja hallintoviranomaisiin, minkä seurauksena valtiokoneisto segmentoituu ja fragmentoituu itseriittoisiksi "leireiksi" vaikeuttaen hallintokoneiston koordinoitua.

Samaan ilmiöön on viitattu muillakin käsitteillä. Esimerkiksi politiikkayhteisön (policy community) käsitteen perusidea on se, että politiikanteon kenttä koostuu todellisuudessa joukosta vertikaalisia segmenttejä, joista kullakin toimii eri joukko organisoituneita ryhmiä. Yleensä ne ovat läpäisemättömiä "tunnustamattomille" ryhmille tai yleisölle. Yhteen politiikkayhteisöön voi kulua edustajia parlamentista, puolueista, ministeriöistä, virastoista, eturyhmistä, tutkimuslaitoksista, joukkotiedotusvälineistä jne. Kunkin yhteisön tai segmentin sisällä ei välttämättä vallitse täydellinen konsensus, mutta osapuolten odotetaan jakavan tietyt perusarvot ja käsitykset, jotka poikkeavat muihin yhteisöihin kuuluvien tai yhteisöihin kuulumattomien perusarvoista ja käsityksistä. Julkinen politiikka voi siten muotoutua yhteisön sisäisten ratkaisujen tuloksena, jolloin myös yleinen etu sektorilla voi määäräytyä yhteisön sisäisten voimasuhteiden mukaisesti. (ks. Freeman 1965; Richardson & Jordan 1979; Ripley & Frankin 1984; Streeck & Schmitter 1985.)

Painostuspluralismi on paljolti rautakolmion vastakohta, ja sille on ominaista painostusryhmien pyrkimykset päästä osallistumaan ja vaikuttamaan politiikantekoon, useiden kilpailevien intressien mukanaolo, osallistumispyrkimysten koordinoimattomuus ja verkoston rajojen avoimuus, vaikkakaan osallistumismahdollisuus ei ole rajoittamaton. Verkostosuhteita luonnehtii lukuisuus, päällekkäisyys, strukturoimattomuus, epästabiilisuus ja informaalisuus. Verkostojen institutionalisoitumisen aste on alhainen ja vuorovaikutus on tyypiltään vastakohtaista.

Asiaverkostot (issue networks) eroavat kolmessa suhteessa rautakolmioista ja painostuspluralismista. Ensinnäkin niiden rajat ovat äärimmäisen avoimet ja osallistujamäärä on rajoittamaton. Osallistujajoukon kokoonpano vaihtelee, minkä vuoksi myös lopputulokset ovat vaikeasti ennakoitavissa. Toiseksi verkostoon osallistuvat toimijat eivät koostu yksinomaan organisoitujen intressien edustajista vaan myös asiantuntijoista, jotka edustavat omia henkilökohtaisia intressejään asiantuntijaimagon ylläpitämiseksi. Kolmanneksi asiaverkostot toimivat kanavina toimijoiden pyrkimyksille päästä osallistumaan ja vaikuttamaan politiikan muotoiluun. Luonteenomaista fragmentoituneille asiaverkostoille on se, että päätöksentekokeskusta on vaikea paikantaa. Riippuvuudet ja valtasuhteet ovat diffuuseja.

Verkostoille ovat edelleen ominaisia vuorovaikutuksen konventiot tai pelinsäännöt, jotka säätelevät vaihtosuhteita verkostoissa. Ne ovat peräisin roolikäsityksistä, asenteista, intresseistä, osallistuvien toimijoiden sosiaalisesta ja intellektuaalis-koulutuksellisesta taustasta ja vaikuttavat puolestaan näihin. Epäsuoraan tällaiset konventiot ovat peräisin yleisemmästä poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista. Voimakkaasti institutionalisoituneet verkostot voivat lisäksi kehittää oman kulttuurinsa ja konventionsa. Verkoston rakenteessa ja sen pelinsäännöissä kiteytyvät verkoston valtasuhteet. Jotkut toimijat ovat keskeisessä asemassa ja pystyvät näin ollen vaikuttamaan verkoston toimintaan muita enemmän. Kaikkein eniten valtaa on

sellaisella toimijalla, joka halutessaan pystyy muuttamaan verkoston rakennetta tai käytettyjä pelinsääntöjä. Edelleen toimijat luovat ja/tai käyttävät verkostoja tyydyttääkseen tarpeitaan, intressejään ja tavoitteitaan, ja ne kehittävät strategioita hallitakseen keskinäisriippuvuuksiaan. Strategia on usein rakenteen muovaamista. Toimijat pyrkivät ratkaisemaan ongelmansa muovaamalla olemassaolevia rakenteita tai luomalla uusia olivatpa ne organisaatioita tai organisaatioiden välisiä verkostoja. (van Waarden 1992, 32-41.)

Olennaista tässä yhteydessä on havaita se, että verkosto ei määritelmänomaisesti ole avoin- ja rajoittamaton vuorovaikutuksen rakennemalli, vaan julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen kenttänä se voi sijoittua minne tahansa avoin/suljettu-ulottuvuudella.

#### 4.3.2 Verkostojen ja tiimien edut

Tällä hetkellä virastojen toiminnan tuloksellisuuden parantamiseen tähtäävät pyrkimykset toteutuvat hyvin jännitteisessä kentässä. Ratkaisujen suunnasta keskusteltaessa vastakkain on ainakin kolme erilaista kilpailevaa kehittämisen periaatetta. Yksi näistä on keskitetyn hallinnollisen ohjauksen vahvistaminen sekä toimintojen yhtenäistäminen mittakaavaetujen ja yhteensovittamisen nimissä. Tämän periaatteen toteuttaminen merkitsee päätöksenteon keskittämistä eri toimintasektoreista vastaaville asiantuntijoille. Toinen malli perustuu kilpailun ja markkinaohjauksen lisäämiseen kustannusten karsimisen, joustavuuden ja asiakaskeskeisyyden nimissä. Tämä linja johtaa tulosityksiköiden muodostamiseen, toimintojen yhtiöittämiseen ja tulosohtaukseen. Kolmas suunta on pitkäjänteisen yhteistoiminnan verkostojen luominen ja voimien yhdistäminen entistä laajempien kokonaisuusien hallitsemiseksi ja eri alojen osaamisen yhdistämiseksi. Tämä linja johtaa uudenlaisiin toiminnan järjestelyihin, joita on nimitetty tiimi- ja verkosto-organisaatioksi. (Virkkunen 1993, 4.)

Niinikään yrityssektorilla perinteinen hierarkkinen koordinointi- ja johtamismalli on menettänyt toimivuutensa. Finanssimarkkinat ovat pistoneet yritykset hajanaisiksi kokonaisuuksiksi, monialayhtymiksi, joita on enää vaikea kuvata hierarkialla. Yhtälailla murroksessa on näiden hajallaan olevien kokonaisuuksien johtaminen. Verkosto solmuineen ja siteineen kuvaa osuvasti yritysorganisaatioiden hajoamisilmiötä. Solmut ja siteet - erilaiset yhteistyö- ja kilpailusuhteet - hämärtävät yrityksen ja ympäristön totuttua rajaa. Kehitys on kulkenut tehtaista, hierarkkisista organisaatioista, monitoimialaisiksi, tulosityksiköityneiksi kansainvälisiksi organisaatioiksi, jotka elävät ja muuttuvat koko ajan. Niitä on vaikea hallita keskushallintokeskeisesti ylhäältä alaspäin tulevin käskyin ja määräyksin. (Tainio 1993, 7.)

Yhteistyön, työryhmien ja tiimien nimiin vannominen on ollut yksi yhteinen piirre myös julkisten palvelujen kehittämisessä. Varsin muodikkaaksi on noussut hokema moniammatillisesta tiimityöstä. Sinänsä ryhmätyö ei ole uusi ajatus työelämän kehityksessä. Edellinen tiimiaallon kausi sijoittui 1960- ja 1970-luvuille. Tuolloin ryhmätyötä perusteltiin etupäässä sillä, että se lisää työntekijöiden työmotivaatiota antamalla heille mahdollisuudet



vaikuttaa omaan työhönsä ja työympäristöönsä. Ryhmädynamiikka ja työn sisällöt eivät kuitenkaan usein kohdanneet toisiaan. Ryhmien tavoitteleva harmoninen ja avoin vuorovaikutus ei ulottunut arkipäivän työkäytäntöön, ja kiinnostus ryhmätyöhön vaimenikin 1980-luvulle tultaessa. Tiimi- ja ryhmätyö on 1980-luvun lopulta lähtien taas ollut tavoiteltu työn organisointitapa, nyt tosin toisin perustein. Nyt tavoitellaan parempaa työn tulosta. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa ja sosiaalityössä tiimejä kehitetään siksi, että moniammatillisen tiimityön avulla on mahdollisuutta ylittää nykyinen työtapa, joka viipaloi asiakkaan erillisiksi ongelmiksi ja juoksuuttaa häntä asiantuntijan luukulta toiselle. (Launis 1993, 21.)

Verkostojen ydinpiirteitä ovat kilpailun ja yhteistyön samanaikaisuus, yhteisen ja kaikille saatavissa olevan tiedon ensisijaisuus, vastavuoroisuus tai vastavuoroinen avunanto ja luottamus. Tiimien ydinpiirteitä ovat moniammatillisuus tai monitaitoisuus, kokonaisvastuu suoraan kohteesta ja kohteelle (asiakkaalle) - ja näiden seurauksena toimenkuvien ja muodollisten pätevyyksien siirtyminen taka-alalle. Toistaiseksi tiimejä ja verkkoja koskevalle keskustelulle on ollut ominaista kaksijakoisuus. Ne jotka puhuvat verkoista olettavat tavallisesti verkon 'solmuksi' joko yksilön tai kokonaisen organisaation. Tiimeillä ei näytä olevan näissä analyyseissa merkittävää sijaa. Toisaalta ne, jotka puhuvat tiimeistä, puhuvat hyvin vähän tiimien välille muodostuvista verkoista. Organisaatioiden kokonaisrakenne oletetaan ikäänkuin tiimeistä riippumattomaksi. Tämä kaksijakoisuus heijastaa organisaatioissa tapahtuvaa todellista kehitystä. Yhtäältä muodostetaan tiimejä ilman verkkoja, toisaalta rakennetaan verkostoja ilman tiimejä. Voidaankin lähteä siitä, että vasta näiden kahden yhdentyminen tuo esiin uuden organisaatiotyyppin ominaisuudet ja mahdollisuudet. Tämänhetkeiset ratkaisut ovat etupäässä puolinaisia ja ristiriitaisia uuden organisaatiotyyppin ennakoiteja. (Engeström 1993, 31.)

Tiimi- ja verkosto-organisaation tuloksellisuus perustuu ennen muuta nopeaan oppimiseen ja uudistumiseen. Nopeasti oppivalla ja kehittyvällä organisaatiolla on yhteisen oppimisen yhteyksiä moneen suuntaan, alihankkijoihin, asiakkaisiin, päätöksentekijöihin jne. Se ei ole erillinen saareke, vaan solmukohta monitahoisessa yhteisen kehittelyn ja oppimisen verkostossa. Kilpailuttaminen ja byrokraattinen ohjaus on korvattu pitkäjänteisellä, luottamuksellisella yhteistoiminnalla, jossa tietoa välitetään molempiin suuntiin ja ongelmia pohditaan yhdessä. (Virkkunen 1993, 5.)

Näissä yhteistoimintasuhteissa käytetään hyväksi sellaista osapuolten osaamista ja voimavaroja, jotka ilmenevät vasta yhteistoiminnassa. Yhteistyö on molemmille osapuolille inspiraation lähde ja tuottaa siksi sellaisia tuloksia, joita kumpikaan osapuoli ei osaa ennalta kuvitella - puhumattakaan näiden tulosten tilaamisesta. Vastaava joustavan työnjaon ja voimien yhdistämisen ajatus sisältyy moniammatillisten tiimien käyttämiseen organisaation perusyksikkönä yksin toimivan ammattihenkilön sijasta. Sen sijaan, että kullakin olisi tiukasti ennalta määritellyt tehtävät, tiimin jäsenet hakevat konkreettisten tehtävien ja ongelmien ratkaisun yhteydessä kulloinkin taroituksenmukaisen työnjaon ja yhteistyön tavan. Tiimin sisällä henkilöt yhdistävät voimiaan ja osaamistaan tavoilla, joita on mahdoton kuvata kaavamaisissa tehtäväkuissa. (mts.)



Uusia ratkaisuja kehittävä oppiminen ei ole mahdollista ei ole mahdollista ilman hyvin tiiviitä ja luottamuksellisia yhteistoimintasuhteita asiakkaiden ja toimittajien kesken. Sen lisäksi tarvitaan kuitenkin uudenlaista oppimiskykyä, kykyä oppia erimielisyyksistä, häiriöistä ja virheistä. (mt., 6.) Tiimi- ja verkostojohtaminen vaatii johtajilta myös monilogiikkaisuutta, monipuolisen ajattelun ja toimintalinjojen pohdiskelun sallimista. Haasteena on luoda organisaatioon sellaisia foorumeja, jossa erilaiset ajattelu- ja toimintatavat pystyvät kohtaamaan. On luotava organisaatioita, joissa kannustetaan ihmiset ottamaan itse vastuuta ja joissa suunnitelmien syntyprosessit ja valvonta tapahtuvat siellä missä työ tehdään. (Tainio 1993, 8.)

Verkostoajattelu kokoaa yhteen sen, minkä tulosjohtaminen pirstoaa. Toisin sanoen tiimi- ja verkosto-organisaatiolla on mahdollista vähentää sitä organisaatioiden sektoroitumista ja partikularismia, jota tulosohejaus kovin yksilökorosteisena ja kilpailukorosteisena voi aiheuttaa. Toisaalta verkostojen luominen voi olla vaikeaa yksikkökohtaisen suorituksen mittaamista painottavan tulosjohtamisperiaatteen dominoimassa hallinto- ja johtamiskulttuurissa. Mikäli siinä ei tapahdu muutosta, tiimi- ja verkko-organisaatio saattaa jäädä ohimeneväksi aalloksi ja kokeiluksi.

#### 4.3.3 Verkostomallin ongelmat

Edellä on jo käynyt ilmi, että verkostojen avoimuus eri tahojen osallistumismahdollisuuksien suhteen voi vaihdella suuresti. Edes verkostoon mukaanpääsy ei kuitenkaan riitä takaamaan kaikille samoja vaikutusmahdollisuuksia. Toimijan (organisaation tai yksilön) rakenteellinen asema verkostossa on jonkinasteisessa yhteydessä sen vaikutusvaltaan. Galaskiewiczin (1989, 82-83) mukaan organisaation valta ei ole yksinkertaisesti sen omien resurssien tai sen kontrolloimien merkittävien tapahtumien funktio, vaan riippuu sen mahdollisuudesta päästä käsiksi muiden organisaatioiden resursseihin. On ilmeistä, että vaikka erot omien resurssien suhteen jätetään huomiotta, tienpidon suunnittelussa kansalaisjärjestöjen saati sitten kansalaisten mahdollisuudet päästä käsiksi muiden resursseihin olisivat marginaaliset sekä tienpidon viranomaisiin ja myös muihin viranomaisiin nähden.

Knoken (1983) selitys korrelaatiolle toimijan rakenteellisen aseman keskeytyksen ja sen koetun vaikutusvallan välille on vähän erilainen: hän näkee toimijan vallan - joko aktuaalisen tai potentiaalisen - olevan suorassa yhteydessä sen rakenteellisen autonomiaan (vrt. Burt 1982). Resurssiriippuvuusteoria korostaa organisaatioiden välisiä suhteita vallan perustana: organisaatio pyrkii välttämään riippuvuutta toisesta ja tekemään toiset riippuvaisiksi itsestä. Välttääkseen riippuvuutta ja rajoituksia, organisaatiot pyrkivät manipuloimaan informaation virtaa itsestään ja toiminnastaan. Mitä enemmän organisaatiolla on vuorovaikutussuhteita eri organisaatioiden kanssa, sitä vähemmän se on riippuvainen yhdestä. Vaihtoehtoisten resurssilähteiden olemassaolo vahvistaa toimijan valta-asemaa. Kääntäen toimijalla on sitä enemmän valtaa, mitä riippuvaisempia muut toimijat ovat sen kontrolloimista niukoista resursseista. (ks. esim. Aldrich 1979, 119; Pfeffer-Salancik 1978, 261.)



Keskeisimmissä asemissa verkostossa ovat ne, joilla on useita vastavuoroisia yhteyksiä toisiin toimijoihin. Verkoston keskellä olevat toimijat saavat valtaa, koska muiden toimijoiden täytyy käyttää niiden apua informaation tai materiaalistien resurssien välittämisessä. (Knock 1990, 10.) Todellisuudessa kaikki organisaatiot eivät ole samaarvoisia vuorovaikutuskanavina. Osa organisaation kontakteista voi suuntautua toimijoihin, jotka ovat keskeisessä asemassa verkostossa osan taas suuntautuessa keskeisyydeltään periferisempiin organisaatioihin. Vuorovaikutus keskeisten organisaatioiden kanssa - joilla on linkkejä useisiin organisaatioihin - myötävaikuttaa enemmän organisaation keskeisyyteen kuin kontaktit muista erillään olevien organisaatioiden kanssa. Yhteydet keskeisten organisaatioiden kanssa avaavat toimijalle pääsyn merkittäville kommunikaatiofoorumeille, mikä voi vahvistaa sen vaikutusvaltaa verkostossa. (Bonacich 1972, 177; ks. myös Barnes 1979.) Toimija on keskeinen mikäli se vastaanottaa useita kontakteja, mutta itse lähettää vähän. Siten vuorovaikutuksen laatu eikä pelkkä määrä ole tärkeä: toimijan kontaktien merkittävyys määrää osaltaan sen itsensä merkittävyyttä. Knock (1990, 10-13) itse asiassa pitää toimijan keskeisyyttä kommunikaatioverkostossa sen vaikutusvallan synonyyminä. Tällainen keskeisyys-mittari on erityisen hyödyllinen analysoitaessa toimijoiden valtaa verkostossa, missä käskyjä tai materiaalisia resursseja ei vaihdeta vastavuoroisesti. Knockin esimerkki on USA:n presidentti, joka on useiden julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden huomion kohde. Monet toimijat pyrkivät hänen puheilleen saadakseen hänen tukensa hankkeelleen, mutta hän on hyvin selktiivinen sen suhteen, kenelle antaa audienssin preferoiden pääasiassa toimijoita, joilla on eniten mahdollisuuksia auttaa häntä tai vahingoittaa hänen agenda.

Pyrittäessä löytämään toimiva ratkaisu tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin koordinointi- ja osallistumisongelmiin, on ilmeistä, että organisaatiomuotona verkosto ei ole riittävä ratkaisu. Käytännössä se ei osallistumisjärjestelmänä välttämättä ole niin avoin ja tasa-arvoinen kuin mitä yleinen mielikuva antaa ymmärtää, jolloin se ei myöskään takaa läheskään kaikkien vaikutusvaltaisten intressientien sitoutumista tienpidon suunnitelmiin. Toisaalta kovinkaan monet ihmiset eivät ole halukkaita käyttämään vapaa-aikaansa tienpidon suunnitteluun osallistumiseen, vaikka heillä olisi-kin siihen koulutuksellisia tai muullaisia valmiuksia. Tästä huolimatta suunnitelmien valmistumisvaiheessa protestivalmiutta todennäköisesti löytyy, mikäli suunniteltu hanke puuttuu omaan välittömään elinympäristöön. Tarvitaan pysyvämpiä yhteistyö- ja yhteensovittamismuotoja, esimerkiksi tiimejä. Kysymykseen tulevat lähinnä lateraaliprosessit.

#### 4.4 Suositukset

Tienpidon suunnitteluprosessin toimivuuden ensimmäisenä edellytyksenä edellä pidettiin sitä, että strategisen tason suunnittelu perustuu selkeisiin edustuksellisten päätöksentekuelinten tekemiin linjavalintoihin. Valtioneuvoston tehtävänä on sovittaa tiepolitiikka liikennepolitiikan osana yhteen muiden yhteiskuntapolitiikan lohkojen kehittämistavoitteiden kanssa. Parhaiten tämä voi tapahtua liikenneministeriön johdolla parlamentarisessa komiteassa tapahtuvan valmistelutyön pohjalta. Komiteassa laadittavalle liikennepoliittiselle strategialle valtioneuvoston tulee hakea eduskunnan



hyväksyntä esim. selonteon kautta, jolloin liikennepolitiikka ja tiepolitiikka sen osana voi nousta laajempaankin julkiseen keskusteluun. Suuremmassa määrin poliittisten päätöksentekielinten liikennepoliittista valtaa - ja samalla vastuuta - korostava ratkaisu olisi se, että liikennepoliittisessa strategiassa hahmotetaisiin useampia vaihtoehtoisia liikennepolitiikan strategisia kehittämislinjoja vaikutuksineen, joihin poliittisten päätöksentekijöiden tulisi ottaa kantaa. Eri tahojen sitoutumisen edistämiseksi liikennepoliittiseen strategiaan sen valmistelytyöstä vastaavan elimen tulisi olla mahdollisimman laaja-pohjainen tehokkaan työskentelyn koolle asettamien rajojen puitteissa, jolloin siinä olisi edustettuna poliittisten puolueiden, valtion viranomaisten ja elinkeinoelämän ohella erilaisia kansalaisjärjestöjä. Harkinnan arvoinen vaihtoehto voisi olla energiapolitiikan neuvoston tapaisen pysyvän liikennepolitiikan neuvoston asettaminen, joka keskittyisi liikennepolitiikan strategioiden hahmottamiseen sekä liikennepolitiikan eri osa-alueiden keskinäiseen koordinointiin että niiden yhteensovittamiseen muun yhteiskuntapolitiikan kanssa.

Liikenneministeriön asettaman työryhmän mietintö "Tiepoliittisen päätöksenteon uudistaminen, hankekohtaisen päätöksenteon vaiheistaminen" (1990, 27) toteaa suunnittelukäytännön kehittämistä pohtiessaan, että suunnitteluhankkeiden etenemisen ja suunnitelmien läpimenon turvaamiseksi on kehitettävä yhteistyömenetelmiä ristiriitojen ratkaisemiseksi suunnittelutyön aikana. Tiehallituksen asettaman työryhmän mietintö "Vaiheistettu päätöksenteko. Selvitys suunnitteluprosessin uudistamisesta" (1990) esittääkin usean tielaitoksen ja sen sidosryhmien välisen yhteistyön edistämiseen tarkoitetun tapauskohtaisen yhteistyöelimen, tiimin perustamista. Esimerkiksi tieverkkosuunnitelmien ja tiekohtaisten suunnitelmien laatimista varten tulee muodostaa hankeryhmä, johon tielaitoksen ja kunnan edustajien lisäksi kuuluu tarpeen mukaan lääninhallituksen, seutukaavaliiton ym. suunnitelluosapuolten edustajia ja asiantuntijoita. Hankeryhmän puheenjohtajana toimii yleensä tielaitoksen edustaja. Merkittävässä taajamien ja kaupunkiseutujen tieverkkohankeissa tai valtakunnallisesti merkittävässä kehittämishankkeissa voidaan suunnittelutyötä valvomaan perustaa johtoryhmä, johon kuuluu yleensä johtavia virkamiehiä ja luottamusmiehiä. Mikäli hanke koskee useita kuntia, valitaan johtoryhmään kaikkien kuntien edustajat ja tarpeen mukaan edustajia muista virastoista ja laitoksista, esim. ympäristöministeriöstä. Johtoryhmä hyväksyy toimintasuunnitelman, tekee välipäätöksiä ja vaihtoehtovalintoja jatkotyötä varten sekä vastaa työn kulkuun ja päätöksiin liittyvästä tiedottamisesta omissa organisaatioissaan ja luottamuselimisissä. Hankeryhmä puolestaan vastaa työn tekemisestä toimintasuunnitelman mukaisesti, päättää suunnittelutyön etenemiseen liittyvistä teknisistä ratkaisuista ja yksityiskohdista, muodostaa tutkittavat vaihtoehdot, valmistelee johtoryhmälle esitettävät päätösehdotukset sekä päättää tiedottamistoimpiteestä toimintasuunnitelman periaatteiden pohjalta. (mt., 18.)

Mietinnön (1990, 19) mukaan suunnittelutyön onnistumisen kannalta on hankeryhmän yhteistyökyky tärkeää. Hankeryhmässä työskentelyn katsotaan edellyttävän ryhmän jäseneltä oman alansa asiantuntemusta, kykyä ja halua yhteistyöhön sekä sitoutumista toimintasuunnitelmaan. Hankeryhmän puheenjohtajalta edellytetään lisäksi koordinoitukykyä ja laajaa asiantuntemusta. Hankeryhmän puheenjohtajana tielaitoksen edustaja vastaa



suunnittelutyön suorittamisesta asetettujen tavoitteiden mukaisesti, vastaa asiantuntijoiden hankkimisesta ja käytöstä työn aikana, toimii tiesuunnittelun asiantuntijana ja vastaa, että oman laitoksen asiantuntemus voidaan käyttää tarvittaessa hyväksi, vastaa yhteydenpidosta hankeryhmän ulkopuolisiin sidosryhmiin, vastaa, että hankeryhmässä tehdyille päätöksille on riittävät perusteet ja tielaitoksen hyväksyminen sekä huolehtii valmiin suunnitelman käsittelystä. (18-19).

Hankeryhmän jäsenenä sidosryhmän edustaja toimii kuntansa tai virastonsa vastuushenkilönä ja samalla erikoisalan asiantuntijana, vastaa, että hänelle (kunta tai seutukaavaliitto) kuuluvat suunnittelutyöhön sisältyvät kaavoitustyöt ym. tehtävät ja selvitykset suoritetaan työohjelman ja aikataulun mukaisesti, huolehtii siitä, että hänen kuntansa tai virastonsa muut edustajat osallistuvat oikea-aikaisesti suunnittelutyöhön, huolehtii tarvittavasta tiedonvaihdesta virasto-organisaatiossaan sekä huolehtii siitä, että hankeryhmässä tehdyille päätöksille on olemassa hänen edustamansa organisaation tuki. (mt., 19) Kokonaisuudessaan sidosryhmän edustajan, joka ilmeisesti on virkamies, tehtävät ovat varsin vaativat, ehkä jopa ylivoimaiset kun otetaan huomioon, että kaavoituksesta ja muusta maankäytöstä päätökset kunnissa ja maakunnallisissa liitoissa tehdään poliittisella tasolla.

Huolimatta tielaitoksen tavoitteesta kehittää tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää avoimeksi, osallistuvaksi ja vuorovaikutteiseksi kokonaisuudessaan järjestelmä jää yhä hyvin viranomaiskeskeiseksi. Suunnitteluun varsinaisesti osallistuvat tahot ovat kaikki joko viranomaisia tai kuntien ja maakuntien valittuja luottamushenkilöitä. Muita tahoja pelkästään kuullaan suunnittelun aikana tai heiltä pyydetään lausunnot valmiista suunnitelmista. Viranomaiskeskeisyys näky myös siinä, että avoimen, osallistuvan ja vuorovaikutteisen suunnittelukäytännön keskeinen tavoite on saada suunnittelun osapuolet eli muut viranomaiset sitoutumaan ratkaisuihin jo suunnittelun aikana. On ilmeistä, että tällainen osallistumisjärjestelmä voi luoda institutionaaliset puitteet edellä mainittujen sidosryhmien sitoutumiselle suunnitelmiin, mutta edes näiden tahojen sitoutumista se ei takaa, vaan jää riippumaan hallintokulttuurin kehittymisestä yhteistoiminnallisia ratkaisuja nykyistä enemmän suosivampaan suuntaan. Olennaista on se, että esitetty osallistumisjärjestelmä ei takaa tielaitoksen tavoitteiden saavuttamista, so. tienpidon suunnitelmien hyväksyttävyyden paranemista. Osallistujaluettelosta puuttuvat kansalaiset ja erilaiset kansalaisjärjestöt (ks. myös Leskinen 1994, 61). Esimerkiksi ympäristönsuojelujärjestöt ovat varsin aktiivisia ympäristöä pysyvästi muuttavien hankkeiden suhteen, ja voivat yleiseen mielipiteeseen vaikuttamisen kautta vaikuttaa suunnitelman toteutumiseen tai jopa estää sen kokonaan. Samoin yllättävänä voidaan pitää runsaasti maantiekuljetuksia käyttävän teollisuuden, esim. metsäteollisuuden ja sen edunvalvojien jääminen varsinaisen osallistumisjärjestelmän ulkopuolelle.

Sen ohella että kansalaisia nykyisinkin kuullaan tienpidon suunnitteluprosesseissa - mitä ei voida pitää varsinaisena osallistumisena, he voivat välillisesti osallistua tienpidon suunnitteluun edustuksellisen demokratian kautta. Kunnanvaltuustot päättävät kunnallisesta kaavoituksesta ja maankäytöstä ja valitsevat edelleet edustajat maakunnallisten liittojen luottamuselimiin,



jotka tekevät seudulliset maakäyttöä koskevat päätökset. Tielaitos kuuluu puolestaan liikenneministeriön hallinnonalaan, jolla ylintä päätösvaltaa käyttää eduskunnalle vastuussa oleva valtioneuvoston jäsen, liikenneministeri. Tänä päivänä on kuitenkin ilmeistä, että kansalaisille ei enää riitä pelkästään välilliset vaikutusmahdollisuudet asiassa, joka saattaa vaikuttaa hyvinkin konkreettisesti ja voimakkaasti omaan elinympäristöön ja jokapäiväiseen liikkumiseen. Kansalaisia luonnehtii yhtäältä kansalaispätevyys, so. subjektiivinen usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin ja toisaalta epäluulo ja kriittinen suhtautuminen poliittisiin päättäjiin ja viranomaisiin (ks. Ruostetsaari 1994).

Kansalaisten suora osallistuminen tiesuunnitteluun sen enempää liikenneministeriön kuin tielaitoksenkaan työryhmien mietinnöt eivät käsittele. Sen sijaan asiaa käsitellään tie- ja vesirakennushallituksen raportissa "Tiedottaminen ja yhteistyö tiesuunnittelussa" vuodelta 1989, jonka molemmat työryhmät pelkästään mainitsevat. Raportti lähtee siitä, että tiedottaminen ja yhteistyö kuuluvat nykyaikaiseen tiesuunnitteluun, ja niiden merkityksen uskotaan kasvavan. Tiesuunnitteluun liittyvän tiedottamisen ja yhteistoiminnan keskeisenä tavoitteena on antaa asianosaisille mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun, hankkia päätöksenteolle hyvä perusta ja tehostaa suunnitelman käsittelyä ja helpottaa hankkeen toteuttamista (1991, 13). "Edellytyksenä tiehankkeiden suunnittelulle ja päätöksenteolle tulee olemaan avoin suunnitteluprosessi, jossa voivat olla mukana ja johon voivat vaikuttaa tielaitoksen ohella monet eri tahot: mm. valtion ja kuntien viranomaiset, eri alojen asiantuntijat, erilaisten ryhmien etuja valvovat yhdistykset ja järjestöt, alueen asukkaat jne." (1991, 1.)

Yhtendenpitoa maanomistajiin ja muihin asianosaisiin tulee tielaitoksen työryhmän (1990, 62) mukaan parantaa suunnittelun aikana siten, että tiedottamista tehostetaan (lehdistötiedotteet, postilaatikkotiedotteet), maanomistajille lähetetään kirjallinen kutsu hanketta koskevaan ensimmäiseen tiekokoukseen, lisätään henkilökohtaisia yhteydenottoja tiehankkeen maanomistajiin tiedon jakamiseksi sekä maanomistajien mielipiteiden ja näkökohtien selvittämiseksi sekä järjestetään suunnittelun alkuvaiheessa avoimien ovien päiviä.

Tiehankkeiden tiedottamista käsittelevä vuodelta 1989 oleva raportti viittaa eksplisiittisesti kansalaisten suoraan osallistumisen todeten, että "paikalliset edunvalvontaryhmät perustetaan alueen asukkaiden aloitteesta ja ne muodostuvat yhteisten etujen ajajista, jotka ovat usein jo olemassa olevia yhdistyksiä jne. Perustana työnsä ryhmät käyttävät suunnittelijoiden taholta heille annettua materiaalia sekä muuta ko. alueeseen liittyvää tietoa. Ryhmät ohjaavat itse toimintaansa. Tielaitoksen ja kunnan tulee tarvittaessa osallistua niiden kokouksiin. Edunvalvontaryhmät ovat keino välittää tietoa kaksisuuntaisesti suunnittelijoiden ja asukkaiden välillä." (mt., 9.)

Leskisen mukaan (1994, 66) tämän tyyppiset menetelmät edustavat joko informointia tai korkeintaan kaksisuuntaista informaation vaihtoa. "Ne pyrkivät avoimuuteen ja konfliktien välttämiseen hyvin ajoitetulla informaation levittämällä ja vastaanottamisella ja selittämällä tehtyjen valintojen syitä. Niiden tarkoitus näyttää olevan projektien hyväksymisen mahdollistaminen. Osallistuminen näyttää rajoittuvan tiesuunnittelun yksityiskohtiin. Otaksuma



on, että vallitsee konsensus tierakentamisen tarpeesta, mikä ei ole tilanne nykyisten suurten tieprojektien kohdalla."

Neuvottelu ja konfliktien säätely ja sovittaminen ei ole hänen mukaansa mahdollista näiden periaatteiden pohjalta. "Ensinnäkin ne eivät sano mitään osapuolten välisen keskustelun pelin säännöistä. Toiseksi, neuvottelu myös vaatii systemaattisen osallistumisorganisaation asettamista esim. sen määrittelemiseksi, mitkä osapuolet ovat laajasti edustettuna ja sen varmistamiseksi, että edustajat todella kykenevät käsittelemään informaatiota. Kolmanneksi tiehallinto voi yksin päättää suunnitelmien sisältämästä informaatiosta. Suunnitteluprosessi on tässä mielessä suljettu. Ehdotettujen 'kansalaisten koordinoitiryhmien' mahdollisuudet ja motivaatio vaikuttaa vahvaan poliittis-hallinnolliseen organisaation kuten tielaitokseen voivat olla minimaaliset. Jos tietyt ryhmät on jo suunnitteluprosessin alusta lähtien suljettu ulos, jo yksin teoreettinen mahdollisuus ratkaista suunnittelua koskevia konflikteja on menetetty. Systemaattinen näkemys osallistumisesta puuttuu."(mt., 66-67.) Olisikin tärkeää, että tielaitoksessa tehtäisiin perusteellinen analyysi sen yhteiskuntasuhteista ja sidosryhmistä sekä pohdittaisiin eri sidosryhmien relevanssia sen toiminnan kannalta esim. ryhmittelemällä ne eri kategorioihin sen suhteen, miten tiivis kytkeä niillä on tielaitoksen tavoitteisiin.

Leskinen itse hahmottelee edellä esitettyä pluralistisempaa ja osallistuvampaa tiepidon suunnitteluprosessia sen pohjalta, että kaikki tahot, jotka haluavat osallistua, saavat osallistua ja niitä tulee jopa aktiivisesti informoida mahdollisuudesta osallistua neuvoa-antavaan neuvottelukomiteaan. Sitä vastoin suurissa projekteissa, jotka vaikuttavat tuhansiin ihmisiin, kaikkien suora fyysinen osallistuminen on mahdotonta. Vaikka neuvottelukomitean koon kasvattaminen voi lisätä sen edustavuutta, se myös vaikeuttaa neuvottelua. Itse asiassa Leskinen lähtee siitä, että neuvottelukomitea, joka työskentelee suunnittelijoiden (suunnitteluryhmä), kansalaisryhmien ja eturyhmien kanssa, onkin pidettävä suhteellisen pienenä sen neuvottelukyvyn ja tehokkuuden varmistamiseksi. Mikäli osallistumisorganisaatio on systemaattisesti kokoonpantu ja niin edustuksellinen kuin mahdollista ja mitä suurempaan ihmisjoukkoon se vaikuttaa, sitä kompleksisemmaksi organisaation portaittainen järjestäminen tulee. Portaittaisuus voi olla alueellista tai koskea hierarkiaa eturyhmissä. Eri vaiheissa suunnitteluorganisaatio voi vähentää edustajien lukumäärää neuvottelujen mahdollistamiseksi ylemmissä vaiheissa. Eri ryhmät voivat havaita mahdolliseksi ja hyödylliseksi yhteisen edustajan lähettämisen ylempään vaiheeseen. Mikäli portaittaisen organisaation luominen on mahdotonta syystä tai toisesta, yksi mahdollisuus on perustaa neuvottelut alueellisiin neuvoa-antaviin komiteoihin. Suunnittelijat voivat neuvotella niiden kanssa erikseen ja järjestää tarvittaessa yhteiset neuvottelut. (mt., 106-108.)

Tehokas ajankäyttö suunnittelussa edellyttää, että asiantuntijat valmistelevat materiaalia kansalaisille. Kansalaisten ja asiantuntijoiden ei tarvitse työskennellä yhdessä jatkuvasti, mikä onkin käytännössä hankalaa. Kansalaiset ja asiantuntijat, so. suunnittelijat voivat kokoontua useiden viikkojen tai jopa kuukausien välein käsittelemään suunnittelijoiden ja mahdollisesti myös kansalaisten laatimia raportteja. Erityisen tärkeää on



suunnitteluprosessin avoimuus joukkotiedotusvälineille, ja neuvottelukomitean työtä on raportoitava medialle ja esim. paikallisille johtajille. Työn lopputuloksena ei ole täydellinen suunnitelma tiepiiriin hyväksyttäväksi tai esitettäväksi tiehallitukselle tai liikenneministeriölle. Sen sijaan neuvottelukomitea ja suunnitteluryhmä yhdessä tuottavat pluralistista, monitieteistä päätöksentekomateriaalia, johon päätöksentekijöiden on reagoitava. Lopulliset päätökset ja sen perustelut julkaistaan, julkistetaan median kautta ja jaetaan kaikille osallistuville osapuolille. (mt, 108-109.)

Vaikka neuvottelukomitealla ei ole formaalista, säädöksiin perustuvaa auktoriteettia, sillä on informaalista valtaa. Jos yhteisön todellisia vaatimuksia edustava komitea työskentelee systemaattisesti ja rehellisesti päätyen hylkäämään tietyn vaihtoehdon tai yksimielisesti suosittelee jotakin vaihtoehtoa, täytyy olla kovin hyvät perusteet olla ottamatta huomioon sen esityksiä tai muuten demokratiatavoitteet menettävät uskottavuutensa. (mt., 109.)

Suunnittelijalla on Leskisen mallissa vaativa rooli yhtäältä organsiaationsa edustajana ja toisaalta kansalaisten ja eturyhmien puhemiehenä, konsulttina ja tulkitsijana. Neuvotteluja vetävän suunnittelijan täytyy itse asiassa omaksua neuvottelujen onnistumiseksi oman asiantuntijaroolinsa lisäksi välittäjän rooli. Inhimillisesti ajatellen puolueettomuutta ja uskottavuutta edellyttävän välittäjän roolin yhdistäminen suunnittelijan rooliin voi olla vaikeaa, koska suunnittelijan oma organisaatio kuitenkin asettaa hänelle omia odotuksiaan. Pikemminkin kansalaisten puhemieheksi tarvitaan tielaitoksesta riippumaton henkilö, jonka voi olla esim. jonkin muun hallintoyksikön virkamies tai julkisen vallan varoin tehtävää varten palkattu henkilö. Edellä esitetyn mallin ongelmana on se, että se edellyttää kansalaisilta melkoista aktiivisuutta, valmiutta käyttää vapaa-aikaa "yhteisten asioiden hoitoon". Suunnitelman vaikutusalueen väestöä tulisi informoida riittävän ajoissa sen konkreettisista vaikutuksista heidän elinympäristöönsä, jotta he motivoituvat osallistumaan jo suunnitteluvaiheessa eikä vasta protestoimaan valmista suunnitelmaa vastaan. Luonnollisesti voidaan pohtia sitä mahdollisuutta kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja -motivaation lisäämiseksi, että heidän suunnitteluun osallistumisesta suoranaisesti aiheutuvat ansionmenetykset korvataan julkisista varoista, vaikkakin pääsäännön tulee olla se, että oman edun ajamisesta ei makseta palkkiota.

Organisaatioiden välistä koordinoitua tienpidon suunnittelussa Leskinen esittää hoidettavaksi pohdinnanarvoisen paralleeliorganisaation avulla. Paralleeliorganisaation idea on kehitetty parantamaan byrokratian oppimiskykyä. Kysymyksessä on pysyvä, joustava organisaatorakenne, joka toimii byrokratian rinnalla tarkoituksena identifioida ja ratkaista uusia ongelmia (Stein & Kanter 1980, 371-372). Paralleeliorganisaatio käsittää edustajia kaikista ministeriöistä ja byrokratian hierarkiatasoista ja käsittelee ja kylvää kokemuksia ja ideoita liittyen sisäisiin tutkimuksiin ja informaatioon muutoksista ympäristössä. Tämän organsiaatiotyypin avulla voidaan vähentää juuri sektorisoitumisesta johtuvia ongelmia.

Paralleeliorganisaatio ei ole matriisiorganisaatio, joka keskittyy raportointikanaviin ja laajentaa rakennetta horisontaalisesti muuttamatta perusrakennetta. Paralleeliorganisaatio ei ole projektiorganisaation variatti, koska se on



formaalisesti määritelty, pysyvä rakenne kyeten muuttamaan itseään ja laajentamaan toimintojaan. Paralleeliorgansiaatio ei myöskään ole informaalisena organisaatio, koska se on virallisesti asetettu ja sillä on oma, itsenäinen johto ja se on yhteydessä muuhun organisaatioon. (Stein & Kanter 1980, 385; Leskinen 1994, 121-122.)

Paralleeliorganisaatio koostuu ohjauskomiteasta, neuvoantavista ryhmistä ja pilottiryhmistä. Tavallaan se on emo-organsiaatioiden mikrokosmos. Paralleeliorganisaatio voi käsittää kymmenestä viiteentoista henkilöä, joiden on sitouduttava sen tavoitteisiin ja sovellettava työskentelemään yhdessä äärimmäisen kompleksisissa ongelmissa, joskus jopa vuosia. (Clark, T. et al. 1989, 164; Leskinen 1994, 122.)

Tiehallinnossa paralleeliorganisaatio voisi Leskisen (1994, 123) mukaan koostua esim. liikenneministeriön, ympäristöministeriön, tiehallituksen ja tiepiirien edustajista. Projektisuunnittelussa paralleeliorgansiaatio voisi valvoa ja kehittää pientä joukkoa pilottiprojekteja, jotka voisivat kokeilla avointa ja osallistuvaa suunnitteluprosessia. Osallistuvat tiepiirien suunnittelijat, mahdollisesti yhdessä konsultin kanssa, voisivat asettaa oman, nykyisen projektiryhmän kaltaisen pilottiryhmän, joka suunnittelisi kokeelliset projektinsa itsenäisesti. Tämä pilottiryhmä voisi olla muodostettu joistakin nykyisten asiantuntijoiden suunnitteluryhmien jäsenistä. Suunnitteluryhmä työskentelisi yhdessä neuvonantavan neuvotteluryhmän kanssa. Tiepiirin pilottiryhmä toisi saatuja kokemuksia ja projektissa ilmaantuvia ongelmia paralleeliorganisaation eri yksiköiden ja hierarkiatasojen edustajien käsiteltäväksi. Paralleeliorganisaatio levittäisi nopeasti kokemuksia ongelmista byrokratian eri yksiköille ja tasoille sekä järjestäisi resursseja, koulutusta ja yhteistä toimintaa pilottiryhmien välille.

Paralleeliorganisaatio voisi myös toimia strategisessa suunnittelussa tarjoten keskustelufoorumin eri viranomaisten yhteisten komiteoiden edustajille ja muille strategista suunnittelua kehittäville ryhmille. Sen tarkoitus on kehittää ja panna alulle kokemuksia ja yhteistoimintaa viranomaisten välillä ja sen jäsenet henkilökohtaisesti varmistavat, että uudet kokemukset välittyvät heidän yksiköihinsä. Paralleeliorganisaatio pyrkii mahdollistamaan ja vahvistamaan kehittämisimpulsseja hierarkian alemmilla tasoilla ylöspäin sitä kautta, että sen pilottiryhmissä työskentelevät suunnittelijat keskustelevalt suoraan huippu- ja keskijohdon kanssa. Kaikki mukanaolevat saavat ideat ja ylläkkeet samanlaisista kokemuksista samanaikaisesti. Pilottiryhmät suunnittelevat työnsä ja kokeilunsa itsenäisesti, raportoiden tuloksista ohjauskomitealle ja tietenkin niiden toiminnasta vastuussa oleville. Tavoitteet voidaan siten asettaa myös hierarkian alatasolla, mikä on epätavallista tavallisessa byrokratiassa. Paralleeliorganisaatio voi auttaa, kun tarvitaan informaation, koulutuksen tai asiantuntemuksen tuottamista. (mt., 123.)

Kun tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän yksi keskeinen ongelma on tienpidon suunnittelun ja muun yhteiskuntapolitiittisen suunnittelun yhteensovittaminen sekä niistä vastaavien tahojen toiminnan koordinointi, avoriihityyppinen paralleeliorganisaatio ei ehkä tässä suhteessa ole riittävä ratkaisumalli. Edellä esitetyssä mallissa paralleeliorgansiaation jäsenet osallistuvat vapaaehtoisella pohjalla sillä poikkeuksella, että osa

heidän työajastaan voidaan käyttää tähän toimintaan. Kiihokkena osallistumiselle on tilaisuus hankkia muuta kuin pelkästään teknistä koulutusta ja yleisesti kehittää itseään ja työpanostaan ja saada hyväksytyjä vaikuttamiskanavia, jotka ohittavat byrokraattiset rakenteet, joiden ehkä koetaan toimivat huonosti. Kyseenalaista kuitenkin on, missä määrin tiepidon suunnitteluun osallistuvien tahojen toimintaa voidaan yhteensovittaa vapaaehtoisella pohjalla kokoonpannulla organisaatiolla. Ennemminkin tienpidon suunnittelun horisontaalisessa koordinoinnissa tarvitaan pysyvää yhteistyöelintä sekä valtakunnallisella, seudullisella että kunnallisella tasolla, jossa mukana olevat henkilöt ovat edustamansa tahon valitsemia ja jotka pystyvät tuomaan edustamansa tahon näkemyksiä suunnitteluprosessiin mukaan varhaisessa vaiheessa. Edellä hahmotettu liikennepolitiikkaa suunnitteleva liikennepolitiikan neuvosto tai sen muista kuin puolueiden edustajista koostuva jaosto voisi toimia valtakunnallisella tasolla myös tässä tehtävässä. Neuvottelukunta -tyyppisten elinten osallistujapohjan tulee olla laaja käsittäen viranomaisten ohella myös kansalaisjärjestöjen ja -liikkeiden edustajia. Mikäli maakunnallisen tai paikallisen tason pysyvä yhteistyöelin ei voi itse samalla toimia myös hankekohtaisena yhteistyöryhmänä, hankeryhmiä tulisi asettaa pysyvän yhteistyöelimen yhteyteen tarpeen vaatiessa. Pysyvän yhteistyöelimen etuna on ennenkaikkea se, että sen jäsenet ehtivät kouliutua tiensuunnitteluun, mikä voi edistää sekä tielaitoksen että muiden osapuolten tavoitteiden saavuttamista. Mallissa yhdistyy sekä pyrkimys kytkeä tienpidon suunnittelu nykyistä tiiviimmin muuhun yhteiskuntapolitiikkaan suunnitteluun että kehittää suunnittelujärjestelmää avoimeksi, osallistuvaksi ja vuorovaikutteiseksi. Paralleeliorganisaatio ja esitetty tiimiorganisaatiomalli eivät ole toisiaan poissulkevia ratkaisuja, sillä paralleeliorganisaatio ei ole tarkoitettu suunnitteluyksiköksi. Toisaalta on ilmeistä, että tiimiorganisaatio ei kykene paralleeliorganisaation tyyppiseen aivoriihityöskentelyyn, mitä myös tarvitaan tienpidon suunnittelussa.

## Lähteet

Aldrich, Howard E., Organizations and Environments. Prentice-Hall. Englewood Cliffs 1979.

Barnes, John A., Network Analysis: Orienting Notion, Rigorous Technique or Substantive Field of Study? Teoksessa Holland, P. W. & Leinhardt, S. (eds.), Perspectives on Social Network Research. New York 1979.

Bonacich, Philip, Technique for Analysing Overlapping Membership. Teoksessa Costner, Herbert (ed.), Sociological Methodology 1972. Jossey-Bass. San Francisco 1972.

Burt, Ronald S., Toward a Structural Theory of Action. Network Models of Social Structure. Perception and Action. Academic Press. New York 1982.

Clark, T.W. & Crete, R. & Cada, J. Designing and Managing Successful Endangered Species Recovery Programs. Environmental Management., Vol 13, No 2, 1989, 159-170.



Engeström, Yrjö, Tiimi- ja verkko-organisaatioiden aika on tullut. *Hallinto* 1/93, 31-32.

Freeman, J. Leiper, *The Political Process*. Random House. New York 1965.

Galaskiewicz, Joseph, *Interorganisational Networks Mobilizing Action at the Metropolitan Level*. Teoksessa Perrucci, Robert & Potter, Harry R. (eds.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. Aldine de Gruyter. New York 1989.

Galbraith, Jay, *Designing Complex Organizations*. Reading, Massachusetts 1973.

Grant, W., *Models of Interest Intermediation and Policy Formulation Applied to an Internationally Comparative Study of the Dairy Industry*. *European Journal of Political Research*, Vol. 321, Nos 1-2. 1992, 29-52.

Hanf, Kenneth & Scharpf, Fritz, *Introduction*. Teoksessa Hanf, Kenneth & Scharpf, Fritz (eds.), *Interorganisational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Sage Publications. London 1978.

Heclo, Hugh, *Issue Networks and the Executive Establishment*. Teoksessa King A. (ed.), *The New American Political System*. Washington D.C. 1978.

Jordan, G. & Schubert, K., *Preliminary Ordering of Policy Network Labels*. *European Journal of Political Research*, Vol. 21, Nos. 1-2. 1992, 7-28.

Kenis, Patrick & Schneider, Volker, *Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Teoksessa Marin, B. & Maynts, R., (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag. Frankfurt am Main 1991.

Knoke, David, *Organizations Sponsorship and Influence Reputation of Social Influence Associations*. *Social Forces* 61/1983, 1065-1987.

Knoke, David, *Political Networks. The Structural Perspectives*. Gambridge University Press. New York 1990.

Laumann, Edward O. & Knoke, David, *Policy Network of the Organizational State: Collective Action in the National Energy and Health Domains*. Teoksessa Perrucci, Robert & Potter, Harry R. (eds.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate and Community Level*. Aldine de Gruyter. New York 1989.

Laumann, Edward O. & Pappi, Franz Urban, *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. Academic Press. New York 1976.

Launis, Kirsti, Häiriöt moniammatillisen tiimin voimavarana. *Hallinto* 1/93, 21-23.

Leskinen, Antti, Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration. Helsingin yliopisto. Julkaisuja No 5. Maankäytön ekonomia. Helsinki 1994.

McCann, Joseph & Galbraith, Jay, Interdepartmental Relations. Teoksessa Nystrom, Paul C. & Starbuck, William H. (eds.), Handbook of Organizational Design. Vol. 2. Oxford 1981.

Milner, Murray Jr, Alternative Forms of Coordination. Combining Theoretical and Policy Analysis. International Journal of Comparative Sociology. Vol. XIX. Nr 1-2. 1978.

Mintzberg, Henry, The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs 1979.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R., The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. Harper & Row. New York 1978.

Richardson, J. J. & Jordan, A. G., Governing under Pressure. The Policy Process in a Post- Parliamentary Democracy. Martin Robertson. Oxford 1979.

Ripley, R. & Frankin, G., Congress, the Bureaucracy and Public Policy. Dorsey. Homewood, Ill. 1984.

Ruostetsaari, Ilkka, Hallitus- ja ministeriötason koordinaatio-, ohjaus- ja vuorovaikutusmekanismit. Erityisesti valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisistä lateraaliprosesseista. Tampereen yliopisto. Poliitikantutkimuksen laitos. Tutkimuksia 81. Tampere 1985.

Ruostetsaari, Ilkka, Kansalaiset ja valta lama-Suomessa. Tiedepoliitikka 3/1994, 13-22.

Scharpf, Fritz W., Interorganisational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. Teoksessa Hanf, Kenneth & Scharpf, Fritz (eds.), Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Control. Sage Publication. London 1978.

Schneider, V., The Structure of Policy Networks: A Comparison of the 'Chemical Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany. European Journal of Political Research, Vol. 21, Nos 1-2, 109-129.

Scott, John & Griff, Gatherine, Directors of Industry: The British Comparative Network 1904-1976. Polity Press. Glasgow 1984.

Sjöstrand, Sven-Erik, Organisaatioteoriat. Espoo 1981.  
SOU 1990:44. Demokrati och Makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. Allmänna förlaget. Stockholm 1990.



Stein, B. A. & Kanter, R. M., Building the Parallel Organization: Creating Mechanisms for Permanent Quality of Work Life. The Journal of Applied Behavioral Science, Vol. 16, No 3., 1980, 371-388.

Streeck, W. & Schmitter, P.C. (eds.), Private Interest Government: Beyond Market and State. Sage. London 1985.

Tainio, Risto & Räsänen, Keijo & Santalainen, Timo, Suuryritykset ja niiden johtaminen Suomessa. Weilin & Göös. Espoo 1985.

Tiedottaminen ja yhteistyö tiensuunnittelussa. Tie- ja vesirakennushallitus, kehittämiskeskus. Helsinki 1989.

Tiepoliittisen päätöksenteon uudistaminen, hankekohtaisen päätöksenteon vaiheistaminen. Liikenneministeriö. Helsinki 1990.

Waarden, F. van, Dimensions and Types of Policy Networks. European Journal of Political Research Vol. 1-2, Nos 1-2, 1992, 29-52.

Vaiheistettu päätöksenteko. Selvitys suunnitteluprosessin uudistamisesta. Tiehallitus. Kehittämiskeskus. Helsinki 1990.

Virkkunen, Jaakko, Tuloksellisuus nopeasti muuttuvissa oloissa. Hallinto 1/93, 4-6.

Yritysverkot peilaavat yhteiskuntaa. Risto Tainion haastattelu. Hallinto 1/93, 7-8.(Tainio 1993)

## 5 KANSAINVÄLISTYMISEN JA ALUEELLISTUMISEN HAASTEET TIENPIDON SUUNNITTELUSSA

**Perttu Vartiainen, Joensuun yliopisto**

### 5.1 Johdanto

Aluetutkimuksen näkökulmasta oleellista viimeaikojen yhteiskuntakehityksessä on ollut yhteiskunnan alueellisten toimintatasojen uudelleenjärjestäminen. Kansallisvaltioiden rinnalla korostuvat yhtäältä eurooppalainen taso ja kansainväliset yhteydet, toisaalta maan sisäinen ja rajojen yli käyvä alueellistuminen. Yhteiskunta ei olekaan enää itsestäänselvästi kansallisvaltio - suomalainen yhteiskunta, saati Suomen valtio. Yhteiskunta määrittyy pikemminkin spatiaalisina, yhä useammin maailmanlaajuisina, virtoina.

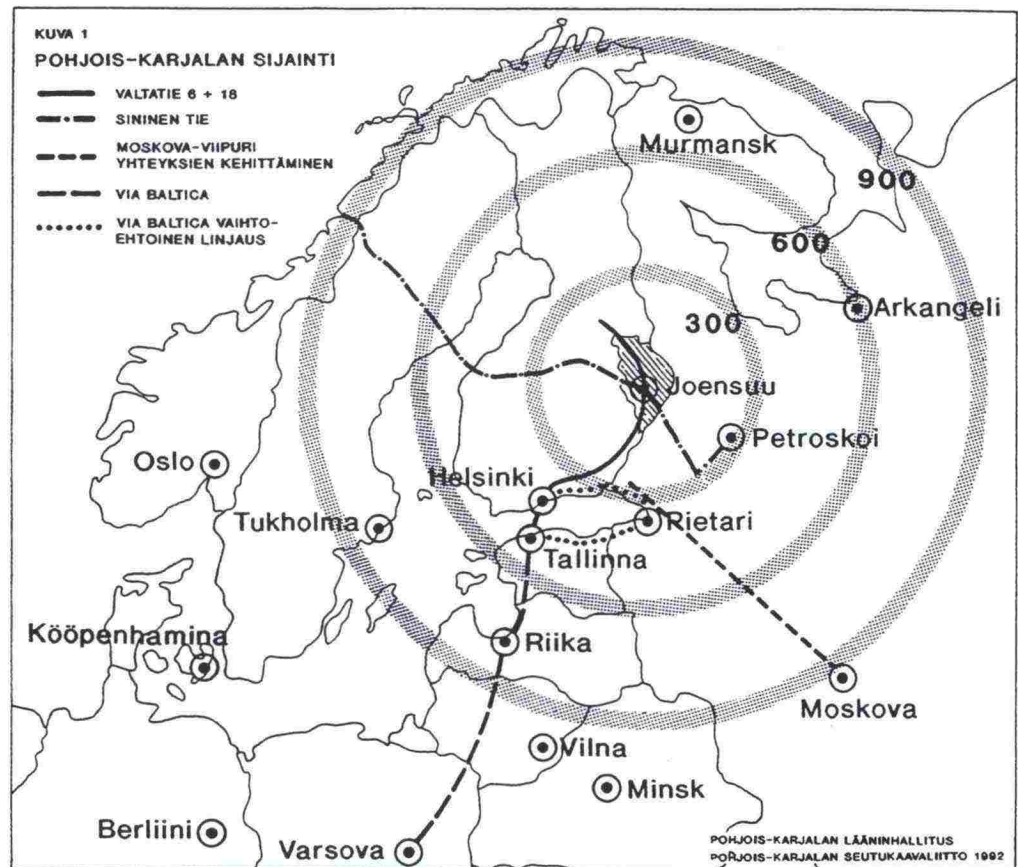
Liikkuvuutta ja alueellista vuorovaikutusta konkreetisti jäsentävä tienpidon strateginen suunnittelu saa virtojen maailmassa keskeisen roolin - olkoonkin että monet näistä virroista kulkevat ns. elektronisia valtateitä pitkin. Ajatus tiestön strategisesta keskeisyydestä saa konkreetin muotonsa melkein missä tahansa uudemmassa suunnitteludokumentissa. Esimerkkinä tästä käy kuvan 1 esitys, jossa Pohjois-Karjalan asema kansainvälistyvässä maailmassa hahmottuu olemassaolevien ja suunniteltujen tieyhteyksien kautta.

Nykyinen suunnittelujärjestelmä on luotu kansallisvaltion rakenteiden sisällä tapahtuvaan päätöksentekoon. Se ei ole riittävän avoin vastaamaan alueellisen vuorovaikutteisuuden haasteeseen sen enempää alueellisen monitoisuuden kuin alueellisen yhdentävyydenkään näkökulmasta.

Aluetutkijana tarkastelen tienpidon suunnittelua alueellisen vuorovaikutusjärjestelmän näkökulmasta. Aluksi tarkastelen kansainvälistymisen ja alueellistumisen kehityskulkuja (kappale 2) sekä niistä seuraavia suunnittelun haasteita (kappale 3). Tämän jälkeen tarkennan alueellistumisen ja kansainvälistymisen suomalaisittain ajankohtaisia kehityskulkuja yhtäältä seutuistumisen ja toisaalta eurooppalaistumisen näkökulmasta (kappale 4). Lopuksi kokoon esitykseni johtopäätökset tienpidon strategista suunnittelua ajatellen (kappale 5). Yleisestä erityiseen kulkevalla asetelmalla on tietty tarkoituksensa: vuorovaikutteisuuden maailmassa myös tienpidon suunnittelua tulee tarkastella laajemmissa yhteyksissään.

Artikkelin teoreettisena innoittajana on toiminut virtojen maailmaa, liikkuvuutta ja paikallistumista tarkasteleva maantieteellis-sosiologinen kirjallisuus (esim. Castells 1993, Harvey 1989, Lash & Urry 1994, Massey 1994) sekä siihen monella tapaa rinnastuva, kommunikatiivisuuden merkitystä korostava suunnittelukeskustelu (esim. Beauregard 1994, Fischer & Forester 1993).





Kuva 2. Kansainväliset tieyhteydet aluerakenteen hahmottajina: esimerkkinä Pohjois-Karjalan valinnat (1992) suunnitelma

## 5.2 Glokalisatio ja Alueiden Eurooppa

Euroopan maantiede on perustunut pitkään vahvoihin kansallisvaltioihin (Taylor 1993). Kansallisvaltioiden etunäkökohdat ovat säännelleet myös alueellisten perusrakenteiden - kuten tiestön - kehitystä. Kansallisvaltiot ovat tarjonneet alueellisesti yhtenevän perustan julkiselle taloudelle, poliittiselle vallankäytölle, kulttuuriselle identifikaatiolle ja yhteiskunnan perusrakenteiden ylläpidolle.

Suomessa vallitsevaa yhteiskuntamallia voidaan nimittää korporatistiseksi hyvinvointivaltioksi (Piirainen 1992). Myös tienpidon suunnittelun linjauksiin ovat vaikuttaneet keskeisesti erilaiset kansallisvaltion sisäiset etupiirit ja niiden keskinäiset voimasuhteet. Niiden yhtenä keskeisenä perustana ovat olleet erilaiset alueelliset intressit, mitä vasten aluepolitiikasta on tullut yksi suomalaisen yhteiskuntamallin peruskivi.

Tieinvestoinnit ovat muodostaneet keskeisen aluepoliittisen vaikuttamisen kohteen. Tienpidon suunnittelua varten kehittynyt alueellisesti hierarkkinen järjestelmä on luonut tälle vaikuttamiselle tietyt rationaaliset puitteet. Sektoraalisen järjestelmän tienpidon suunnittelu ei ole kuitenkaan liittynyt

kovinkaan hyvin kuntien ja maakunnallisten liittojen edustamaan, yhdentävän alueellisen suunnittelun järjestelmään.

Nyt tämä eurooppalaisen aluejärjestyksen ja suomalaisen yhteiskuntamallin perusta on monella tapaa murtumassa:

1. Korporatistinen hyvinvointivaltio ja siihen liittyvä suunnittelukäsitys on ilmiselvästi kriisissä, olkoonkin että sen vaihtoehdot ovat vielä melko hahmottomia. Monien arvostettujen tutkijoiden tapaan voimme puhua myös kansallisvaltion merkityksen ohenemisesta (esim. Allardt 1992).

2. Vaikka kansallisvaltioiden asemassa ei nähtäisikään tapahtuvan välittömästi mitään dramaattista (tai ainakaan sisäsyntyistä) muutosta, on ylikansallisten tekijöiden merkityksen kasvu kiistatonta niin taloudessa kuin politiikassakin (Taylor 1994). Samalla on alettu puhua uudesta paikallisuuden noususta, millä viitataan erityisesti kulttuurista identifikaatiota ilmentävän regionalismin uuteen nousuun eri puolilla Eurooppaa. Myös yhteiskunnan perusrakenteiden ylläpidossa tavoiteltavana pidetään yhä useammin paikallisia ratkaisuja.

3. Kansallisvaltioiden rajojen madaltuminen näkyy konkreettisesti alueellisissa vuorovaikutusjärjestelmissä. Eurooppalaisessa suunnittelukeskustelussa onkin alettu puhua Alueiden Euroopasta, jolla tarkoitetaan erilaisten paikallis- ja aluehallinnon yksiköiden merkityksen kasvua talouden ja politiikan toimijoina (Kokkonen & Vartiainen 1993).

Kansainvälistyminen ja alueellistuminen ovat ilmiselvästi saman kehityksen kaksi eri puolta: kansainvälistyminen näyttää merkitsevän herkimistä alueellisille (tai paikallisille) eroille. Tässä mielessä Alueiden Eurooppaa voidaan pitää yhtenä globalisaatioksi luonnehditun kehityskulun erityistapauksena.

Eri paikkakunnat ja alueet kytkeytyvät nyt entistä välittömämmin ylikansallisiin järjestelmiin. Kaikki tiet eivät vie enää välttämättä kansalliseen pääkaupunkiin - ei Roomaan eikä enää Helsinkiinkään - vaan madaltuvien rajojen takana oleviin keskuksiin. Hallitseviksi suunniksi muodostuvat erilaiset ylikansalliset (eurooppalaiset) kasvukäytävät. Toisaalta tuo ylikansallinen järjestelmä (virtojen maailma) itsessään järjestyy yhä välittömämmin toiminnallisten solmujen ja niiden muodostamien toimintapiirien eikä vain kansallisvaltioiden kautta.

Tienpidon suunnittelussa globalisaation kiintopisteiksi nousevat yhtäältä eurooppalainen makroalueiden järjestelmä, toisaalta eri kaupunkiseudut ja niiden muodostamat verkostot. Nykyisissä hallintokäytännöissä vallitseva hierarkkinen järjestelmä Suomi / läänit ja maakunnat / kunnat on riittämätön ainakin kahdella tapaa:

1. Suunnittelun ylipaikalliseksi lähtökohdaksi nousee kansallisen yhdyskuntajärjestelmän sijasta ylikansallinen yhdyskuntajärjestelmä ja paikallisena tarkastelutasona keskeisen aseman saavat vuorostaan kuntien väliset seudulliset järjestelmät.



2. Yksiulotteinen keskushierarkia (pääkaupunkeineen, maakuntakeskuksineen, kaupunkikeskuksineen, jne.), johon myös nykyisin käytössä oleva tienverkon luokitus perustuu (esim. Tielaitos 1994, 6) korvautuu entistä moniulotteisemmilla verkostorakenteilla (esim. Camagni 1992).

Verkostoissa korostuvat vertikaalisten (keskusten välisten hierarkkisten) suhteiden rinnalla erilaiset horisontaaliset suhteet: rajojen yli menevät yhteydet, seudulliset rakenteet ja tuotannolliset aluekokonaisuudet. Esim. Lappeenranta ei ole vain Etelä-Karjalan maakuntakeskus, vaan Pietarin potentiaalisessa vaikutuspiirissä oleva metsäteollisen osaamisen ja tuotannon keskus, joka seudullisesti määrittäytyy osana ns. Etelä-Karjalan ydinaluetta.

Glokalisatio asettaa haasteita myös hallinnon yleisille toimintatavoille. Hyperliikkuvien pääomien maailma johtaa entistä epävarmempaan ja herkempään paikalliseen tulevaisuuteen, mikä pakottaa paikallis- ja aluehallinnon toimijat entistä aktiivisempaan (ja mahdollisesti entistä aggressiivisempaan) kehittämisstrategiaan. Tämä näkyy myös keskusvallan ja paikallishallinnon suhteellisen selkeän työnjaon murtumisena esim. tienpidon suunnittelussa ja jatkossa mahdollisesti myös tiestön ylläpidossa. Toisaalta glokalisatioon voidaan liittää myös omaehtoisen paikallisen vaikuttamisen mahdollisuus, vapautuminen kansallisen hallinnon säätelystä.

### **5.3 Vuorovaikutuksen uudet muodot glokalisation näkökulmasta**

Perinteisesti alueellinen kehittäminen on toteutunut budjettivaroin ja keskus-hallinnon normeeraamien periaatteiden mukaisesti. Näin se on kytkeytynyt ensisijaisesti ministeriöiden ja keskusvirastojen sektoraaliseen vallankäyttöön. Kapeimmillaan aluepolitiikka on ymmärtynyt teollistamispolitiikkana, vaikka tosiasiaa erilaisiin alueellisiin perusrakenteisiin - kuten tiestöön - liittyvillä päätöksillä on ollut vähintään yhtä merkittävä kehitys- vaikutus.

Nyt alueelliseen kehittämistyöhön ollaan luomassa uutta ohjelmaperusteista toimintatapaa (vrt. Hallituksen esitys 1993, yleisperustelut). Ohjelmaperusteinen aluepolitiikka korostaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden merkitystä aluepolitiikan käytännöissä. Kunkin hallinnonalan sisällä pyritään korostamaan alue- tai piiriviranomaisten itsenäistä roolia ja yhteyksiä muihin keskeisiin alueellisiin toimijoihin (siis hallinnollisesti edistämään alueellista yhdentävyyttä).

Aluepolitiikan uudistuksen taustalla on pyrkimys alueellisesti omaehtoisempaan, paikallisista tarpeista ja mahdollisuuksista lähtevään politiikkaan. Tällöin keskeisiksi päätöksenteon perustoiksi nousevat yhtäältä paikallisen toimintaympäristön kehittäminen ja toisaalta kansainvälisen kilpailukykyyn parantaminen, ei niinkään (ainakaan yksinomaisesti) kansallinen jakokamppailu. Esimerkiksi yksittäistä tiehanketta tulisi arvioida osana seudullisia rakenteita ja ylipaikallisia (entistä välittömämmin kansainvälisiä) yhteyksiä, eikä pyrkiä usein itseisarvoiseen kamppailuun valtakunnallisista budjettivaroista.

Omaehtoisuus voi kuitenkin merkitä itsekkyyttä. Muotoutumassa olevaa alueellisen suunnittelun käytäntöä leimaakin kiihtyvä alueiden välinen kilpailu ja sitä varten rakentuvat uudet yhteistyöasetelmat (Vartiainen 1994). Alueellinen suunnittelu saa näin entistä välittömämmin paikkakuntamarkkinoinnin piirteitä. Hierarkkiselle ja rationaaliselle päätöksentekojärjestelmälle tyypilliset, aika ajoin rutiininomaisesti toistuvat suunnitelmat korvautuvat erilaisilla strategisilla ohjelmilla ja kertaluonteisilla projekteilla. Esimerkkinä tästä voidaan pitää Itäisen Suomenlahden rannikkoprojektia. Yhden hahmottumassa olevan eurooppalaisen kasvukäytävän ympärille rakentuaan se vastaa myös aluerakenteellisesti uutta suunnittelukäytäntöä. Toisaalta projektin moniväripainettu, sponsoroitu tiivistelmäraportti (Itäisen Suomenlahden rannikkoprojekti 1994) kuvaa hyvin suunnittelun markkinointitarkoitusta. Mainittu esimerkki on kuitenkin vielä varsin pienimuotoinen verrattuna esim. eteläistä Skandinaavia yhdistävään Scan Link -hankkeeseen ja sitä konkretisoivaan Öresundin siltahankkeeseen. Monien tutkijoiden mielestä Alueiden Eurooppa onkin luonteeltaan ensisijaisesti Suurten - ja parhaimmillaankin Keskisuurten - Kaupunkiseutujen Eurooppa, jossa alueellinen rakenne jäsentyy maailmankaupunkien ja Europolien muodostamien kasvukäytävien mukaisesti (vrt. Andersson 1994, 32-36). Tämän kehityksen käänköpuoli on kehitysvyöhykkeiden ulkopuolisten alueiden jääminen ikään kuin valkeiksi (tai vihreiksi alkutuotannon ja virkistytymisen) läiskiksi, joiden riippuvuus ulkoisista (ylipaikallisista) tekijöistä kasvaa entisestään.

Castellsin (1993) mukaan paikkojen tilat (spaces of places) ovatkin jäämässä entistä selvemmin alisteisiksi virtojen tiloille (spaces of flows). Hän ennustaa tässä piilevän keskeisen eurooppalaisia yhteiskuntia tulevaisuudessa jakavan tekijän. Liikkumisen resurssit ovat keskeinen, ehkä jopa keskeisin, eri paikkakuntien ja sosiaaliryhmien yhteiskunnallista asemaa määrittävä tekijä. Massey (1993) perusteleekin varsin vakuuttavasti hyvinvoivien länsimaalaisten (leimallisesti 'valkoisten keski-ikäisten miesten') dramaattisen liikkuvuuden kasvun itse asiassa heikentävän erilaisten 'toisten' (naisten, lasten, vanhusten, vammaisten, kodittomien, muukalaisten, jne.) liikkumismahdollisuuksia. Konkreetisti tämä ilmenee heikkenevinä joukkoliikenneyhteyksinä tai palveluiden ja enenevästi myös työmahdollisuuksien keskittymisenä kaupunkien reuna-alueille. Toisaalta elektroniset valtatiet, luotijunayhteydet, nopeat lentoyhteydet jne. ovat sittenkin vain harvojen käytössä.

Virtojen maailma on samalla merkkien maailma (Lash & Urry 1994). Todellisuuden teknisen hallinnan sijasta ratkaisevaksi nousee kyky argumentoida ja kommunikoida. Koko hierarkkisen systeemisuunnittelun idea (kuten sitä on kuvannut esim. Hall 1992) on rationaalisuudessaan tälle ajalle vieras. Myös osallistumisen lisääminen osaksi olemassaolevaa systeemiä jää väistämättä riittämättömäksi lähtökohdaksi. Todellinen päätöksenteko uhkaa irtaantua koko systeemin ulottumattomiin: nopearytmiseksi, markkinoilta ohjautuvaksi toiminnaksi. Perinteistä suunnittelua korvaavat hankekeskeiset projektit.

Toisaalta monien entisten ja aivan uusien yhteiskunnallisten ongelmien hallinta edellyttää uuden kollektiivisen säätelyjärjestelmän luomista. Siksi uudessa suunnittelukeskustelussa elääkin selvästi usko suunnittelun - ja



nimeomaan virtojen maailman perusrakenteita ja ristiriitoja jäsentävän suunnittelun - uuteen tulemiseen (esim. Hall 1993). Sen keskeisenä haasteena on kehittää toimintamalleja, joissa hankekohtainen toimintatapa perustuu laajempiin yhteiskunta- ja aluekehityksen strategisiin asetelmiin. Siksi suunnittelun uusi tuleminen korostaa strategisen suunnittelun merkitystä.

Healeyn (1994) tapaan voimme hahmottaa kolme mahdollista tulevaisuuden suunnittelun säätelyjärjestelmää:

1. *Ylipaikallisesti määritettyihin suorite- ja tavoitekriteeristöihin perustuva järjestelmä.*
2. *Yksityisten ja julkisten toimijoiden yhtiötoveruuteen (partnershiipiin) perustuva järjestelmä.*
3. *Julkiseen keskusteluun (argumentaatioon) perustuva järjestelmä.*

Näille on nähtävissä vastaavuutensa myös uusissa suomalaisissa suunnittelukäytännöissä. Uutta suunnitteluajattelua luonnehtii periaatteessa varsin osuvasti 'ympäristön vaikutusten arviointi'. Sen eri versioissa korostuu ensiksi- ja viimeksimainitun (teknisen ja osallistuvan) kehittämislinjan välinen jännite. Myös Leskisen (1994) tienpidon suunnittelussa hahmottama rutiini- ja oppivan suunnittelun jännite on pitkälti sille rinnasteinen.

Kuntaliiton kehittämä strategisen neuvottelusuunnittelun malli taas perustuu ensisijaisesti toiseen vaihtoehtoon; tosin myös sillä on yhteisiä piirteitä Leskisen (mt.) hahmottaman oppivan suunnittelun idean kanssa. Toista ja kolmatta kehityslinjaa yhdentääkin pyrkimys teknisestä laskennasta kohti kommunikatiivisen argumentoinnin ja yhteistyön taitoja (Healey 1992).

Tähän saakka strategisen neuvottelusuunnittelun mallia on sovellettu lähinnä elinkeinopoliittiseen kehittämiseen (Linnapuomi 1994; vrt. kuitenkin Sairinen 1994). Mallin tavoitteena on käynnistää alueen avaintoimijoiden keskinäinen neuvottelu- ja oppimisprosessi. Myös tienpidon suunnitteluun parhaimmillaan kuuluneiden, perinteistä hallinnollista ajattelua heijastaneiden, sektoripohjaisten tavoite- ja toimenpideohjelmien roolina tässä prosessissa on edustaa tavallaan yhden toimijan alkuasetelmaa.

Strateginen neuvottelusuunnittelu on jo perusluonteeltaan alueellisesti yhdentävä eikä sektoraalinen, jolloin sen kannalta olennaista on itse 'toiminnallisen alueen' ja sen ulkoisten yhteyksien rakenteellinen hahmottaminen. Paikallishallinnon näkökulmasta keskeiseksi toiminnalliseksi alueeksi on muotoutunut näin kaupunkiseutu. Suunnitteluprosessin lähtökohtana on seudun kehityksen (julkisten ja yksityisten) avainyksiköiden tunnistaminen ja toimija-analyysi. Näin siinä korostuu ensisijaisesti organisaation ulkoinen yhteysrakenne, siis vuorovaikutteisuus seudun kokonaiskehityksen näkökulmasta. Alueellista kehittämisstrategiaa mallissa tarkastellaan 'haasteiden tunnistamisen' kautta.

Strategisen neuvottelusuunnittelun tai yleisemmin yhtiötoveruuteen perustuvan mallin rajoitteena on heikkojen kansalaisryhmien äänen jääminen helposti koko prosessin ulkopuolelle. Myös kansalaisyhteiskunta - paitsi

yksittäisten asukkaiden, myös erilaisten kansalaisjärjestöjen ja liikkeiden mielessä - tulisi nähdä aidosti yhtenä vuorovaikutuksen osapuolena.

Nykyinen hierarkkinen ja kansallisvaltiollisten, puoluepoliittisten intressien mukaisesti rakentunut poliittinen järjestelmämme on ilmiselvästi argumentaation ja oppimisen kannalta aivan liian suljettu järjestelmä. Toisaalta myös suunnittelun aikajänne on väistämättä entistä paljon nopearytmisempi. Siinä missä perinteinen korporatistinen toimintajärjestelmä voi taata (tai ainakin ottaa perusoletukseksi) melkon hyvän ennustettavuuden, ovat virtojen maailman strategiset asetelmat varsin tilanneherkkiä ja monella tapaa yllättäviä. Myös tienpidon suunnittelu on itseasiassa avautumista maailmaan niin paikallisesti kuin kansainvälisestikin.

#### 5.4 Seutuistumisen ja eurooppalaistumisen haasteet

Alunperin seutuistumisella on tarkoitettu keskusseutujen kasvua kansallisen ja yhä selvemmin kansainvälisen yhdyskuntajärjestelmän varsinaisina solmukohtina. Sittenkin seudullinen yhteistyö on koettu tarpeelliseksi myös keskusseutujen ulkopuolella. Seutu ymmärtyy toiminnallisena alueena: työssäkäynti-, asuntomarkkina- ja palvelusten hankinta-alueena tai hallinnon (ensisijaisesti kuntien) yhteistyötoiminta-alueena. (Vartiainen 1992)

Seudullisen organisoitumisen keskeisiä määrittäjiä ovat asukkaat ja toiminnot sekä niiden välinen yhteysrakenne. Näin seudut muodostavat myös tienpidon suunnittelun paikallisen toimintapiirin, samalla kun tiestö itsessään luo keskeisen seudullisen organisoitumisen perustan.

Hallinnollisen säätelyn näkökulmasta oleellista on ensinnäkin seutujen muodostuminen yksittäisiä kuntia laajemmiksi toiminnallisiksi alueiksi ja toiseksi niiden muodostuminen nykyisiä väliasteen hallintopiirejä kiinteämmiksi ylipaikallisten yhteysverkkojen solmukohdiksi. Esimerkkinä voidaan ajatella Helsingin seutua, jonka vaikutusyhteydet levittäytyvät varsin laajalle alueelle liikenneväylien mukaisesti, paljolti nykyisistä hallinnollisista (kunnan- ja lääninrajoista) rajoista riippumatta. Ainakin potentiaalisesti Helsingin seudullinen vaikutuspiiri voi ulottua myös Suomenlahden toiselle puolelle.

Seutuistumisesta avautuu näin kaksi suunnittelun perushaastetta:

1. *Alueen ylipaikallisen, kansallisen ja nyt yhä selvemmin myös kansainvälisen roolin tarkastelu, mistä konkreetisti seuraa seutuistumisen ja eurooppalaistumisen keskinäinen yhteenkietoutuminen.*

2. *Paikallisen yhdyskuntarakenteen järkevöittäminen ja perusrakenteiden ylläpito. Myös varsin hapuileva keskustelu 'kestävästä kehityksestä' voi saada konkreetin merkityksensä seudullisessa rakenneyhteydessä (Blowers 1993).*

Seutuistumisen suuntainen kehitys on ilmennyt voimakkaimmin tietoteollisten keskusseutujen kasvuna (esim. Vartiainen 1992). Tämän suuntainen kehitys on jatkunut myös laman aikana. Sisäisesti keskusseuduille luontaisista on ollut jatkuvasti hajautuva yhdyskuntarakenne, joka toiminnallisesti on



sitonut niiden yhteyteen yhä laajempia maaseutumaisia alueita. 1990-luvulle tultaessa kesusseutujen sisäisessä hajautumiskehityksessä on kuitenkin nähtävissä jonkinlainen taitos. Jotkut 1980-luvulla kasvaneet ympäristökunnat ovat alkaneet menettää väestöään, kun taas keskuskaupungeissa kasvu on voinut kiihtyäkin.

Tienpidon suunnittelun näkökulmasta eurooppalaistumisen kaksi kiintopistettä ovat puolestaan (vrt. Kokkonen & Vartiainen 1993):

1. *'Kaupunkiseutujen Eurooppa' ja rajojen yli käyvät toimiminnalliset vyöhykkeet.*

2. *Alueellisen kehittämisen painopisteen siirtyminen läheisyysperiaatteen mukaisesti paikallistasolle ja tästä seuraava eri aluetasojen vuorovaikutteisuus (partnership).*

Ensiksimainitusta näkökulmasta Euroopan Unioni on luomassa myös omaa suunnittelujärjestelmäänsä (lähtökohtana Eurooppa 2000 -suunnitelma; yleisemmin ks. Healey & Williams 1993), mihin myös Ympäristöministeriön (1994) käynnissä oleva aluerakenteen visiotyöskentely liittyy. Jälkimmäisestä näkökulmasta alueellista kehittämistyötä ollaan myös meillä liittämässä kiinteästi Euroopan Unionin alue- ja rakennepolitiikkaan. Siinä johtavana periaatteena on eri aluetasojen toimijoiden vuorovaikutteisuus sekä aluepoliittisten ohjelmien suunnittelussa että toteutuksessa (ohjelmanasopimuksissa). Näihin molempiin kehityssuuntiin, ja etenkin alue- ja rakennepolitiikkaa toteuttaviin rahoitusjärjestelmiin, liittyy nimenomaan vahvoja tieinvestointiodotuksia. Suunnitellut tieinvestoinnit näyttäisivät tukevan syvenevästi seutuistumisen suuntaista kehitystä sekä aluerakenteellisesti että paikallisesti.

Aluerakenteellisesti voidaan kuitenkin epäillä tieinvestointeja korostavan vyöhykeajattelun yksipuolista sovittamista Suomen aluerakenteen kehittämiseksi. Myös liikennepoliittisen suunnittelun yhteydessä esitetty, Schulmanin ym. (1994) käsitys 'avautuvan Suomen tulevasta aluerakenteesta' uusintaa pitkälti tätä ideaa. Sen liikennekäsitys perustuu yksipuolisesti raskaan teollisuuden kuljetustarpeeseen. Perinteisen teollisen vyöhykkeen ulkopuolella maamme asutusrakenne on kuitenkin saarekkeenomainen. Saarekkeenomaiden kesusseutujen kehittämisen kynnyskysymysten voidaan ajatella olevan ensisijaisesti osaamisen ja verkostoitumisen informaalisisissa edellytyksissä ja niistä seuraavassa liikennetarpeessa.

Paikallisesti taas yhdyskuntamuodostuksen painopiste on siirtymässä ainakin asuntotuotannossa ja yhdyskuntatekniikassa uudisrakentamisesta olemassaolevan rakenteen ylläpitoon ja täydentämiseen. Myös ajankohtainen kunnallis- ja yhdyskuntatalouden tehostamispyrkimys tähdentää juuri seutujen sisäisten rakenteiden merkitystä. Kaikki yhteiskunnan sektorit eivät ole tämän ajatuksen kanssa sopusoinnussa. Esim. kaupan piirissä on paineita jopa kokonaisten uusien 'reunakaupunkien' synnyttämiseen, joita myös suurisuuntaiset paikalliset tiehankkeet tukevat.

Pelkästään tienpidon suunnittelun näkökulmasta on ymmärrettävää, että tiestön kehittämispaine on juuri kasvavilla kaupunkiseuduilla. Myös tienpidon suunnitelmaluonnoksessa 1995-2004 (Tielaitos 1994, 11) esitetty kartta

vilkkaasti liikennöidyistä yhteysväylistä ja kaupunkiseutujen pullonkaulajakoista havainnollistaa seudullisten rakenteiden merkitystä. Vuorovaikutuksen näkökulmasta oleellista olisi tarkastella tuota kokonaisrakennetta ja erilaisia vaihtoehtoisia yhteysverkkoja eli saattaa tienpidon suunnittelu osaksi seudullisen suunnittelun vuorovaikutusjärjestelmää.

### **5.5 Johtopäätökset: vuorovaikutteisuuden kehittäminen tienpidon suunnittelussa**

Virtojen maailmassa tienpidon suunnittelijat ovat kirjaimellisesti paljon vartioloita. Ratkaisevaa olisi kehittää järjestelmiä, joissa tiestöä arvioidaan rakenteellisessa yhteydessään ja laadullisin - viime kädessä vuorovaikutteisesti luoduin - mittarein. Pelkkä määrällinen onnistuminen kansallisessa jakokamppailussa ei saisi olla mitenkään suuntaa-antava toiminnan lähtökohta.

Edellä näitä rakenteellisia yhteyksiä on yritetty tarkentaa alueellisen vuorovaikutusjärjestelmän näkökulmasta. Keskeisinä johtopäätöksinä voidaan esittää seuraavat:

1. Tienpidon strategisen suunnittelun näkeminen osana alueellista kehittämis- ja yhdyskuntasuunnittelua, siis alueellisen yhdentävyyden ja monitasoisuuden periaatteiden korostaminen sektoraalisen lähtökohdan sijasta. Perustelut ovat molemmansuuntaiset. Yhtäältä yhteysverkostoon liittyvät ratkaisut määrittävät keskeisesti virtojen tiloina määrittyvän yhteiskunnan kokonaisuutta. Toisaalta vaikka tiestö muodostaa uuden alueellisen järjestyksen keskeisen perustan, tulee se aina nähdä vain yhtenä vaihtoehtoisena verkostoituvan yhteiskunnan perusrakenteena.

Suomessa tarvitaan kipeästi kansallisista ja alueellisista näkökohdista hahmotettua yhdyskunta- ja yhteysverkon kehittämisstrategiaa, missä yhdistyisi liikenne-, alue- ja yhdyskuntarakennepoliitikan asiantuntemus ja erilaiset intressit. Pohjan tälle luo Ympäristöministeriön käynnistämä aluerakenteen visiointi (Ympäristöministeriö 1994). Visio työskentelyn päämääränä tulisi nähdään nimenomaan julkinen debatti, ei jonkinlaisen rakennepoliittisen normiston luominen.

2. Sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden että eri aluetasojen välisen yhtiötoveruuden ja verkostoitumisen pelisääntöjen luominen. Julkishallinnon vaihtoehtoina eivät ole pelkästään yhtiöittäminen ja markkinaperiaate, vaan myös verkostoitumisen strategia (kunnallishallinnon näkökulmasta vrt. Aro-nen 1993). Verkostoitumisella tarkoitetaan sellaisia organisaatioiden välisiä suhteita, jotka ovat joustavampia kuin perinteiset hallinnolliset (byrokraattiset ja hierarkkiset) suhteet, mutta tiivimmät ja pitkäkestoisemmat kuin markkinoilla tapahtuvat osto- ja myyntisuhteet. Myös alueellinen organisoituminen voi perustua pitempiketoisiin, mutta kuitenkin joustaviin yhteistyösuhteisiin, missä verkostoituminen voidaan ymmärtää oppimisprosessina sekin (alueellisen kehittämissuunnittelun yhteydessä vrt. Cooke & Morgan 1993).

Yhtiötoveruus ei tarkoita yksinkertaisesti markkinoille alistaisuutta, vaan pikemminkin sellaisten suunnitteluperiaatteiden hyväksymistä, jotka tähtäävät yhteiskunnassa reaalisesti vaikuttavien intressien ja toteutus-



organisaatioiden läpinäkyviksi tekemiseen sekä suunnittelun ja toteutuksen jatkuvaan vuorovaikutukseen. Erityistä avoimuutta suunnittelujärjestelmässä tulisi olla 'toisten' (ja usein heikkojen) äänien kuulemiseen, mitä varten tarvitaan myös uudenlaisia alueellistamisen muotoja.

3. Oppimisprosessin kaltaisen, seudullisen ja eurooppalaisen toimintamallin (myös konkreettien rahoitus- ym. toteutusmallien) omaksuminen. Se voi käytännössä edetä vain erilaisten kokeiluprosessien kautta. Tällöin ylitettävänä on sekä eri hallintoyksiköiden että julkisen ja yksityisen järjestelmän välisiä rajoja. Uusi ohjelma-perusteinen aluepolitiikka on yksi tällainen, jo käynnistynyt oppimisprosessi.

### Lähteet

Allardt, E. (1992). Sosiologisen kuvauksen ja teorian haasteet Euroopan mullistuksen aikana. *Sosiologia* 29:1.

Andersson, H. (1994). Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä - hierarkioista verkostoihin. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:28.

Aronen, K. (1993). Kuntien yhteistyö ja verkostoituminen palvelutuotannossa. Suomen Kuntaliitto, Acta 36.

Beauregard, R. (1994). Planners and the city. *Yhteiskuntasuunnittelu* 31:4.

Blowers, A. (ed, 1993). *Planning for a Sustainable Environment. A Report by the Town and Country Planning Association.*

Camagni, R.P. (1993). From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm. Teoksessa T.R.

Lakshmanan & P. Nijkamp (eds): *Structure and Change in the Space Economy.* Springer Verlag.

Castells, M. (1993). European cities, the informational society, and the global economy. *Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie* 84:4.

Cooke, P. & K. Morgan (1993). The network paradigm: new departures in corporate and regional development. *Society and Space* 11:5.

Fischer, F. & J. Forester (eds, 1993). *The Argumentative Turn in Planning Theory.* Duke University Press.

Hall, P. (1992). *Urban & Regional Planning.* 3rd edition. Routledge.

Hall, P. (1993). Planning in the 1990s: an international agenda. *European Planning Studies* 1:1.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (1993 vp - HE 99).

Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Blackwell.

Healey, P. (1992). Planning through debate. *Town Planning Review* 63:2.

Healey, P. (1994). Development plans - new approaches to making frameworks for land use regulations. *European Planning Studies* 2:1.

Healey, P. & R. Williams (1993). European urban planning systems: diversity and convergence. *Urban Studies* 30:4/5.

Itäisen Suomenlahden rannikkoprojekti (1994). Suomenlahden rannikko - osaavin alue. Yliopistopaino.

Kokkonen, M. & P. Vartiainen (1993). Alueiden Eurooppa - haasteet alueelliselle kehittämiselle. Sisäasiainministeriö, Kunta- ja aluekehitysos. julkaisu 1.

Lash, S. & J. Urry (1994). *Economies of Signs and Space*. SAGE Publications.

Leskinen, A. (1994). *Environmental planning as learning*. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos, Maankäytön ekonomian julkaisu 5.

Linnapuomi, P. (1994). Neuvottelusuunnittelu käy kuntakonsernin ohjaukseen. *Kuntalehti* 10/94.

Massey, D. (1994). *Space, Place and Gender*. Polity Press.

Piirainen, T. (1992). Hyvinvointivaltio ja yhteiskunnalliset ristiriidat - kohti postkorporatistista sosiaalipolitiikkaa? Teoksessa O. Riihinen (toim.): *Sosiaalipolitiikka 2017*. WSOY.

Pohjois-Karjalan valinnat (1992). Pohjois-Karjalan lääninhallituksen julkaisu 17 ja Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton julkaisu A 63.

Sairinen, R. (1994). Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Acta 31.

Schulman, H. ym. (1994). Liikenne ja yhdyskuntarakenne 2010. Liikenne- ministeriö ja Ympäristöministeriö.

Taylor, P.J. (1993). *Political Geography*. 3rd edition. Longman.

Taylor, P.J. (1994). The state as container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography* 18:2.

Tielaitos (1994). Tienpidon suunnitelma 1995-2004. Luonnos 1.6.1994.



Vartiainen, P. (1992). Seutuistumisen näköalat Keski-Suomessa. Keski-Suomen liitto, julkaisu A 6.

Vartiainen, P. (1994). Urban region as a geoeconomic and geopolitical unit in "a Europe of Regions". Freie Universität Berlin (painossa).

Ympäristöministeriö (1994). Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017. Keskustelumuistio huhtikuu 1994.

## TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 1/1995 Kunnossapitoyhteistyön seurantakysely. Kuopion kehitysyksikkö
- 2/1995 Liikenne-ennustemallien alueellinen siirrettävyys, kirjallisuusselvitys. TIEL 3200280
- 3/1995 Kuormituskestävyyden -tevoitekriteerit. TIEL 3200281
- 4/1995 Kiertoliittymien ennen-jälkeen-tutkimus; Katisen ja Katuman liittymät valtatiellä 10. TIEL 3200282
- 5/1995 Pehmeän bitumin kokeilut 1994. TIEL 3200283
- 6/1995 CEN-standardin ja TIE-menetelmän mukaisen muotoarvomäärityksen vertailu. TIEL 3200284
- 7/1995 Meluhaittojen korvauskäytännöstä tietoimituksissa. TIEL 3200285
- 8/1995 Tiekuljetusten telematiikka. TIEL 3200286
- 9/1995 Infrapuna- ja tutkailmaisimet. TIEL 3200287
- 10/1995 Tieliikenteen energian kulutuksen ja kaupunkirakenteen välisiä yhteyksiä. TIEL 3200288
- 11/1995 Tien sovittaminen maisemaan. TIEL 3200289
- 12/1995 Tieliikenteen telematiikka, sen vaikutukset ja vaikutusten arviointi. TIEL 3200290
- 13/1995 Uuden liikenneväylän synnyttämä liikenne. TIEL 3200291
- 14/1995 Ympäristövaikutusten arviointi päätöksenteon apuvälineenä tiensuunnittelussa. TIEL 3200292
- 15/1995 Betonipäällysteen seuranta, vt 4 Kempele-Kivinlempi; Seurantaraportti nro 2. TIEL 3200293
- 16/1995 Development of Good Governance in Road Sector in Finland. TIEL 3200294E
- 17/1995 Uudelleenpäällästyksen vaikutus kitkaan, nopeuksiin ja turvallisuuteen päätteillä. TIEL 3200295
- 18/1995 Teiden ja katujen liikenneturvallisuuteen perustuvat liikennekelpoisuusvaatimukset. TIEL 3200296
- 19/1995 Teiden rakenteelliset normit ja ohjeet. TIEL 3200297
- 20/1995 Sään ja hydrologisten tekijöiden vaikutus kevätkeliriksoon. TIEL 3200298
- 21/1995 Käytännön kokemuksia tiensuunnittelun laatujärjestelmän soveltamisesta. TIEL 3200299
- 22/1995 Talvirengastutkimuksen täydennysosa; Nastarenkaiden ja kitkarenkaiden kulumisvertailu maantie- ja kaupunkiajossa sekä renkaiden kitkaominaisuuksien vertailu. TIEL 3200300
- 23/1995 Sään ja kelin vaikutukset eri ajoneuvoryhmien nopeuksiin. TIEL 3200301
- 24/1995 Hirvieläinonnettomuuksien vähentämismahdollisuudet. TIEL 3200302